



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

„Die Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission im
Licht des Demokratiedefizits der Europäischen Union, darge-
stellt am Beispiel Österreich.“

Verfasser

Dominic Weiss

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Oktober 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuerin / Betreuer:

Univ. Doz. Dr. Johannes Pollak

Danksagung

Einen Besonderen Dank richte ich an meine Eltern Kurt und Helene Weiss die mich während meiner gesamten Studienzeit weit über das finanzielle Ausmaß hinaus unterstützt haben. Dieser Dank gilt auch meiner ganzen großzügigen Familie.

Meinen Freunden danke ich für die motivierende und lebensfreudige Begleitung durch das Studium.

Julia Kerschbaumsteiner gebührt ein ganz besonderer Dank. Ohne ihre Unterstützung wäre diese Arbeit nicht zustande gekommen.

Univ. Doz. Dr. Johannes Pollak hatte immer ein offenes Ohr für meine Zweifel und wusste durch kritische und fordernde Gespräche mich immer wieder auf den richtigen Weg zurückzubringen.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
1. Einleitung.....	8
1.1 Thematisierung / Problemdarstellung.....	8
1.2 Gliederung der Arbeit / Hypothese	13
2. Angewandte Methodik	16
2.1 Qualitative Inhalts- Textanalysen	16
2.2 Empirische Untersuchung.....	17
3. Theoretische Konzeption	18
3.1 Demokratie und demokratische Legitimität	18
3.1.2 Demokratie im europäischen Mehrebenensystem.....	21
3.1.3 Demokratische Anforderungen an die Europäischen Union.	23
3.1.4 Das Demokratieprinzip im Recht der Europäischen Union.....	25
3.2 Das Demokratiedefizit und die Notwendigkeit einer effektiven Kommunikationspolitik	27
3.2.1 Charakteristiken des Demokratiedefizits	29
3.2.1.1 Institutionelle Perspektive.....	30
3.2.1.2 Sozio-psychologische Perspektive	32
3.2.2 Gegenstimmen	37
3.3 Politische Kommunikation	39
3.3.1 Kommunikationsraum Europa	40
3.3.2 Öffentlichkeit als Raum politischer Kommunikation.....	41
3.3.3 Kommunikationsdefizite.....	42
4. Die Europäische Kommission.....	45
4.1 Die Struktur und Arbeitsweise der Europäischen Kommission	45
4.1.1 Dienste der Kommission.....	48
4.1.2 Aufgaben der Kommission	49
4.2 Generaldirektion Kommunikation	52
4.2.1 Direktorate.....	55
5. Die Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission	57
5.1 Kommunikationspolitik 1952 – 1992.....	61
5.2 Kommunikationspolitik von 1992 – 2004. Grundlage aktueller Kommunikationspolitiken	66

5.2.2 Die Kommunikationsstrategie Pinheiros	67
5.2.3 Kommunikationspolitik 1995 – 1999	69
5.2.4 Kommunikationspolitik 1999 - 2004.....	70
6. Gegenwärtige Kommunikationspolitik	74
6.1 Schlüsseldokumente	75
6.1.1 Aktionsplan für eine bessere Kommunikationsarbeit der Kommission zu Europa; Juli 2005	76
6.1.2 Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion; Oktober 2005	79
6.1.3 Weißbuch über eine Europäische Kommunikationspolitik; Februar 2006.	81
6.1.4 Partnerschaft für die Kommunikation über Europa	82
7. Analyse gegenwärtiger Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission	85
7.1 Analyse: Kommunikationspotenzial einzelner Initiativen	85
7.2 Gesamtbetrachtung	106
7.2.1 Steigender Finanzrahmen – Sinkende Zustimmung	106
7.2.2 Strukturelle Veränderung.....	110
7.2.3 Demokratische Legitimität & Legitimitätspotenzial.....	111
8. Europäische Kommunikationspolitik aus der Sicht österreichischer Entscheidungsträger.....	114
8.1 Einführung.....	114
8.2 Ergebnisse	116
8.2.1 Österreichische Entscheidungsträger und die EU	118
8.2.2 Informationspolitik.....	119
Studentenumfrage	122
8.2.3 Kompetenzaufteilung.....	127
8.2.4 Lösungsansätze	132
9. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	135
Literaturverzeichnis	139
Dokumente.....	145
Internetquellen	148
Abbildungsverzeichnis	150
Anhang.....	151

Abkürzungsverzeichnis

ABl	Amtsblatt der EU
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AV	Amsterdamer Vertrag
Bd.	Band
Bull. EG	Bulletin der Europäischen Gemeinschaften
Bull. EU	Bulletin der Europäischen Union
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
COREPER	Comité des représentants permanents (=AStV)
COSAC	Konferenz der Europaausschüsse
d.h.	das heißt
Dipl.-Arb.	Diplomarbeit
Diss.	Dissertation
EAG	Europäische Gemeinschaft (EURATOM)
Ebd.	Ebenda
EbS	Europe by Satellite
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
endg.	Endgültig
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
EU-Vertrag	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

f. ff.	folgende, folgenden
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GD	Generaldirektion
GD X	Generaldirektion Kommunikation
GG	(deutsches) Grundgesetz
hg.	herausgegeben
Hg.	Herausgeber
IWF	Internationaler Währungsfonds
Kap.	Kapitel
MEP	Mitglied(er) des Europäischen Parlaments
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NGOs	Nicht-Regierungsorganisationen (Non-Governmental Organisations)
Nr.	Nummer
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PR	Public Relations
RL	Richtlinie
S.	Seite(n)
sog.	so genannte(r)
u.a.	unter anderem
überarb.	überarbeitete
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WEU	Westeuropäische Union
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
Zit.	Zitat(e)
zit. n.	zitiert nach

Nicht Staaten vereinigen wir, sondern Menschen.

(Jean Monnet)

1. Einleitung

1.1 Thematisierung / Problemdarstellung

Die Europäische Union gilt einerseits als historischer Durchbruch und erfolgreiches Friedens- wie Wirtschaftsprojekt, andererseits schlittert das Projekt aber auch von Krise zu Krise und muss sich gegen stete Kritik behaupten. Gerade in der jüngeren Vergangenheit ist der europäische Integrationsprozess gekennzeichnet von schwierigen und wenig erfolgreichen Reformversuchen. Das irische „Nein“ zum *Vertrag von Nizza* aus dem Jahr 2001, die Ablehnung des *Vertrags über eine Verfassung für Europa*¹ bei Referenden in Frankreich und den Niederlanden sowie ein weiteres „Nein“ der Iren zum *Vertrag von Lissabon*² im Juni 2008 liefern ein Zeugnis über die schwierige Situation der Europäischen Union.

In der Form, in welcher sich die Europäische Gemeinschaft aktuell präsentiert, lässt sich eine kurze und stichhaltige Analyse nicht bewerkstelligen. Zu komplex, zu vielschichtig und zu umfassend sind die Prozesse des europäischen Projekts seit seinem Bestehen. Kaum einer schafft es, mit all den wirtschaftlichen und politischen Facetten und Veränderungen der Union Schritt zu halten. Das vielschichtige Mehrebenensystem der Europäischen Union ist gekennzeichnet durch seine zahlreichen verzweigten Institutionen und komplizierten Entscheidungsprozessen. 27 Mitgliedsstaaten mit einer Gesamtbevölkerung von 493 Millionen Unionsbürgern bilden ein vielseitiges Projekt, das auf die tagtägliche Lebensführung der Bürger einen immer stärkeren Einfluss ausübt. Die Arbeits- und Funktionsweise der Europäischen Union führt auf den ersten Blick zu vielerlei Unverständnis und Ratlosigkeit und muss insbesondere aufgrund der wachsenden Bedeutung für den einzelnen Bürger einer detailgetreuen und kritischen Analyse unterzogen werden.

Mit der Analyse des Detailausschnittes „Kommunikationspolitische Maßnahmen, dargestellt am Beispiel Österreich“ trägt diese Arbeit zu einer Gesamtbetrachtung bei.

¹ Vertrag über eine Verfassung für Europa (2004/C 310/01). Wird in weiterer Folge auch Verfassungsvertrag genannt.

² Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. (ABl 2007/C 306/01). Wird in weiterer Folge auch Reformvertrag genannt.

Österreich ist seit Jänner 1995 Vollmitglied der Europäischen Union. Die Bürger stimmten mit einer positiven Volksentscheid für diesen Beitritt. Die Zustimmung zum Gemeinschaftsprojekt seitens ihrer Bürger ist nach 13 Jahren Mitgliedschaft vergleichsweise niedrig. Eurobarometer Umfragen zur Stimmungslage der Bevölkerung hinsichtlich der Europäischen Union belegen diesen negativen Trend. Kaum vergessen sind die negativen Zustimmungsrekorde Österreichs im Jahr 2005. Nur 39% der Befragten Österreicher sahen im Gemeinschaftsprojekt einen klaren Vorteil (Vgl. Eurobarometer 2005a). Unterboten wurde dieser Wert nur von der traditionell EU-skeptischen britischen Bevölkerung.

Das Europäische Parlament brachte die Sorgen der Bevölkerung punktgenau zur Sprache:

„Enttäuschung und Misstrauen gegenüber der Entwicklung der Union, sind Dinge, die sich nicht allein auf mit dem mangelnden oder nicht überzeugenden Engagement der Union (...) erklären lassen. Die Zunahme dieser Phänomene hängt auch mit dem Gefühl der Entfremdung zusammen, mit ernsthaften Verständnisproblemen und Mitwirkungsdefiziten sowie der empfundenen Ohnmacht angesichts von Entscheidungen, die von oben herab erlassen werden und weder beeinflusst noch kontrolliert werden können“ (Europäisches Parlament 2001: Arbeitsdokument 2).

Betrachtet man den Integrationsprozess der Europäischen Union mit all seinen Erweiterungen und Vertiefungen, lässt sich eine tendenziell abnehmende Zustimmung seitens der Unionsbürger bei einem stetig ansteigenden Machtzuwachs der Union feststellen. Der ehemalige EU-Kommissionspräsident Jacques Delors hat bereits im Jahr 1988 darauf hingewiesen, dass nach der Realisierung des europäischen Binnenmarktes rund 80% der nationalen Wirtschaftsgesetzgebung von EU-Vorgaben bestimmt sein werde (Vgl. Tömmel 2006: 152). Andere Aussagen bestätigen diese Analyse. So ging man im Jahr 2001 davon aus, dass durchschnittlich ca. 70% der nationalen Gesetzgebungsprozesse von Brüsseler Entscheidungen direkt oder zumindest indirekt betroffen seien (Vgl. Habermas 2001). Die in Deutschland ansässige *Initiative Neue soziale Marktwirtschaft* (INSM) führte in diesem Zusammenhang einen „Qualitätscheck“ deutscher Gesetze durch (Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft: Gesetzesüberprüfung). In der Analyse wurden 698 im Zeitraum von 2005 bis 2007 neu erlassene Gesetze untersucht. Die Untersuchung relativiert die Annahme über den starken Einfluss der Europäischen Union und zeigt, dass nur etwa 26% der

Gesetze direkt durch die europäische Gesetzgebung beeinflusst sind. In anderen Bereichen wie Arznei- und Veterinärrecht oder im Transportwesen wird jedoch nationales Recht zu 70% von EU Recht beeinflusst. Im Einzelbereich wie etwa dem Lebensmittelbereich liegt die Beeinflussung bei über 90%.

Unabhängig davon, wie sehr nationales Recht in den einzelnen Mitgliedsstaaten von europäischem Recht direkt oder indirekt beeinflusst wird, lässt sich feststellen, dass der Entscheidungsrahmen der nationalen Gesetzgebung in vielen Politikbereichen zunehmenden Einschränkungen unterliegt.

Hinsichtlich dieser Tatsache und der ablehnenden bzw. passiven Haltung seitens der Unionsbürger spricht die politikwissenschaftliche Literatur in diesem Zusammenhang in erster Linie von einem „Legitimitäts- und Demokratiedefizit“ der Europäischen Union gegenüber den Unionsbürgern (Vgl. Tömmel 2006: 220ff). Vor allem der Mangel an Zustimmung der europäischen Bevölkerung zum Gemeinschaftsprojekt ruft aus sozial-psychologischer Betrachtungsweise Kritik an der demokratischen Legitimierung europäischer Entscheidungsprozesse hervor.

Das Demokratiedefizit der Europäischen Union wirft kontroverse Debatten auf und steht im Mittelpunkt zahlreicher wissenschaftlicher Diskurse. Politikwissenschaftler und Experten haben sich diesem Phänomen auf unterschiedlichste Art und Weise angenähert. Die Fragen der dabei entstandenen Analysen reichen vom eigentlichen Existenzbedarf eigenständiger demokratischer Strukturen im europäischen Mehrebenensystem (Vgl. Moravcsik 1998), bis hinzu zu einer kritischen Beleuchtung des institutionellen Bereiches (Vgl. Puntcher Riekman 1997) sowie dem psychologischen Demokratiedefizits (Vgl. Chryssochoou 2007). Dimitris Chryssochoou fasst die kritische Betrachtung des Systems von Seiten der Unionsbürger, deren stete Entfremdung zum Europäischen Projekt und im Besonderen das fehlende Identitätsgefühl zu Europa unter dem Begriff „sozio-psychologisches Demokratiedefizit“ zusammen (Vgl. Chryssochoou 2007: 363f). Die Betrachtung des sozio-psychologischen Demokratiedefizits nimmt in dieser Arbeit eine zentrale Position ein.

Die fortschreitende Integration der Europäischen Union in vielen Bereichen der Wirtschaft und Politik sowie die damit einhergehenden Krisen führten auch innerhalb des Systems zu einem Umdenken der Brüsseler Eliten und zu einer schrittweisen Anpassung

sung in Richtung stärkerer demokratischer Strukturen und mehr Bürgerbeteiligung innerhalb der Europäischen Union. So wurden die Mitwirkungsbefugnisse des Europäischen Parlaments deutlich ausgebaut.³ Auch in der Kommunikationspolitik der Europäischen Union lassen sich deutliche Hinweise dieser besagten Richtungsänderung innerhalb der Europäischen Union ausmachen, ein Aspekt, der in dieser Arbeit genauer beleuchtet werden soll.

Die Analyse der Ausgaben und Einrichtung der Europäischen Union im Bereich der Informations- und Kommunikationspolitik, welche aus der Sicht der Europäischen Kommission helfen sollen, die Kluft zwischen Bürger und System zu schließen, dient als Ausgangspunkt für die Untersuchung der Effektivität europäischer Anstrengungen (Melchior 1997: 4).

Basis dieser Arbeit bildet die Annahme über ein fehlendes Vertrauen der Unionsbürger in die Institutionen und Gemeinschaftspolitiken der Union. Dieses kann insbesondere im Bereich der Kommunikationspolitik, welche als mangelhaft bezeichnet werden kann, festgestellt werden. Das sozio-psychologische Demokratiedefizit wird somit als Kommunikationsdefizit der Europäischen Union gegenüber ihren Bürgern diskutiert. Im Zentrum dieser Arbeit steht die Frage, wie und bis zu welchem Grad die Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission dem Anspruch an verbesserte Kommunikation und Dialog gerecht werden kann. Entspricht die Kommunikationspolitik den gegenwärtigen Anforderungen, muss ermittelt werden, woher die Unkenntnis und Ablehnung seitens der Bevölkerung rührt. Besteht keine Deckungsgleichheit zwischen dem Anspruch und der Umsetzung kommunikationspolitischer Maßnahmen, soll die Effektivität der gegenwärtigen europäischen Kommunikationspolitik im Zentrum der Analysen dieser Arbeit stehen. Darüber hinaus wird in einem Hauptteil der Arbeit auf die Einstellung österreichischer Entscheidungsträger im Bereich kommunikativer Strategien der Europäischen Kommission Bezug genommen. Für diesen Zweck steht eine eigens für diese Arbeit erhobene Umfrage im Zentrum der Analyse.

Die Kommunikationspolitik der Europäischen Union obliegt der Kommission (Vertrag zur Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957: Art.115, Art. 213, Art.

³ Gesetzgebung und Rechtsetzung in der Europäischen Union. Besonders das hier angedeutet Mitentscheidungsverfahren. (Vgl. Wessels 2008: Kapitel 4).

156), im speziellen der Generaldirektion Kommunikation. Durch die bereits erwähnten negativen Referenden und den damit einhergehenden Krisen kam es zu einem generellen Umdenken im Bereich der Bürgerinformation und Kommunikation. Kommunikationspolitische Maßnahmen sollen über einen reinen Informationsauftrag hinaus, vor allem zu einem positiveren Meinungsbild der Bevölkerung beitragen (Vgl. Novy 2005).

In der gegenwärtigen Diskussion wird immer wieder auf die Informationspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament als direkt gewähltes Organ hingewiesen. Die Kommunikationspolitik der Kommission und des Parlaments sind jedoch nicht-konkurrierende Politikfelder. Innerhalb der Europäischen Union ist die Europäische Kommission für die Kommunikation der Union zuständig. So liegen die Vermittlung genereller europäischer Anliegen und deren strukturellen Aspekte primär im Aufgabenbereich der Europäischen Kommission (Vertrag zu der Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957: Art. 115, Art. 213, Art. 156). Das Europäische Parlament, bzw. die Europäischen Parlamentarier besitzen im Gegensatz dazu weder die Ressourcen noch die klar definierte Aufgabe, Informationspolitik in dem Maße, wie die Europäische Kommission dies tun kann, zu betreiben. Durch die im Jahr 1979 eingeführte Direktwahl zum Europäischen Parlament repräsentiert das Parlament die Unionsbevölkerung und verkörpert somit die direkte Verbindung zwischen europäischer Politik und dem Bürger.

Im Gegensatz zu vertrauten nationalstaatlichen Institutionen ist auf der europäischen Ebene aus heutiger Sichtweise die Identifikation der europäischen Bürger mit dem Europäischen Parlament nur sehr gering. Eine nationalstaatlich geprägte Sichtweise negiert das europäische Mehrebenensystem und vernachlässigt in diesem Zusammenhang vor allem den Aspekt des fehlenden europäischen Parteisystems als Bindeglied zum Bürger. Bestehende informationspolitische Aspekte des Europäischen Parlaments existieren parallel zu den Aktivitäten der Generaldirektion Kommunikation der Kommission. Zu nennen sind hier etwa EU-Informationsbüros des EP in den Bundeshauptstädten der Mitgliedsländer.

1.2 Gliederung der Arbeit / Hypothese

Ziel dieser Arbeit ist es, die Effektivität europäischer Kommunikationspolitik unter einem theoretischen wie auch praktischen Aspekt zu diskutieren.

Demgemäß soll Kapitel drei die theoretische Grundlage für die folgende Untersuchung bilden. Entgegen einer breiten komplexen Darstellung und Aufarbeitung bestehender demokratischer Modelle wird explizit auf eine überblickshafte Darstellung der wichtigsten demokratischen Prinzipien im Allgemeinen sowie im bestehenden Recht der Europäischen Union hingewiesen. Im ersten Teilbereich soll eine Verbindung zwischen Demokratietheorie, Demokratiedefizit und Kommunikationspolitik der Europäischen Union erörtert werden. Weiters wird explizit der Charakter des soziopsychologischen Demokratiedefizits in Verbindung mit Kommunikationspolitik diskutiert. Die durch das bestehende Demokratiedefizit notwendige Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission steht im Zentrum der Untersuchung.

Eine kurze Zusammenfassung kommunikationspolitischer Grundlagen bildet den Abschluss dieses Kapitels.

In Kapitel vier wird auf die Notwendigkeit effektiver Kommunikationspolitik Bezug genommen. Dazu wird als Basis für die folgende Detailanalyse die Funktionsweise der Kommission, im speziellen die der Generaldirektion Kommunikation und deren Arbeitsweise analysiert.

Das fünfte Kapitel stellt die Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission in ihrem geschichtlichen Verlauf ab dem Jahr 1952 bis zum Jahr 2004 dar. Die Analysen vergangener Kommunikationsstrategien dienen sowohl als Rahmen als auch als Abgrenzung für die in dieser Arbeit im Zentrum stehende Untersuchung gegenwärtiger Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission. Die Darstellung der in Kapitel fünf durchgeführten Umfrage bezieht sich im Wesentlichen auf eine bereits durchgeführte Analyse im Bereich der europäischen Kommunikationspolitik von Marc Gramberger. Die Hauptuntersuchung dieser Arbeit betrachtet die Analyse Grambergers jedoch kritisch, grenzt sich von dieser ab und verwendet einen differenzierten Untersuchungsansatz.

Die Kapitel sechs, sieben und acht bilden den Hauptteil dieser Arbeit. Es werden in diesen Kapiteln positive wie auch negative Aspekte der gegenwärtigen Kommunikationspolitik der Europäischen Union gesammelt und darüber hinaus ein Überblick über mögliche Strukturprobleme gegeben. Entgegen früherer Untersuchungen, wird die Effektivität gegenwärtiger Kommunikationsstrategien primär anhand der Untersuchung einzelner Kommissionsinitiativen getätigt.

Kapitel acht behandelt die Kommunikationspolitik aus der Sicht der österreichischen Entscheidungsträger. Dieser Teil soll die Einstellung der Entscheidungsträger in Österreich zur der Europäischen Union darstellen. Als Basis dieser Analyse dient eine für diese Arbeit erhobene Meinungsumfrage. Ausgehend von diesen gewonnenen Daten wird aufgezeigt bis zu welchem Grad sich die Vorstellungen der Europäischen Kommission und die der österreichischen Entscheidungsträger decken bzw. widersprechen. Weiters werden diverse Lösungsmöglichkeiten und Verbesserungsvorschläge aufgeworfen und ein Ausblick auf eine mögliche modifizierte Kommunikationspolitik der Europäischen Union gegeben.

Stetig wachsende Ressourcen, Ausgaben und eine generelle Intensivierung der Kommunikationsmaßnahmen seitens der GD Kommunikation würden eine effektivere und auf die Bedürfnisse der Bürger zugeschnittene Kommunikationspolitik und damit einhergehend, auch eine wachsende positive Zustimmung der Bürger vermuten lassen. Da dies nicht der Realität entspricht, ergeben sich in diesem Kontext für diese Arbeit folgende Fragestellungen und Hypothesen:

Welcher Zusammenhang kann zwischen einem Demokratiedefizit und der Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission gefunden werden? Wie sieht die Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission, im speziellen in Österreich aus? Wie ist die Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission strukturiert und lässt sich diese Struktur auf Österreich anwenden? Welche Gründe sprechen gegen eine funktionierende Kommunikationspolitik der Europäischen Union? Welche Strategien werden angewendet, um auf die Kommunikationskrise zu reagieren?

Hypothese 1: *Die mangelnde Einbeziehung und Information der Bürger in europäische Entscheidungsprozesse führen zu Desinteresse und Abneigung seitens der Unionsbürger gegenüber der Europäischen Union. Resultierend aus dieser Hypothese kann ein sozio-psychologisches Demokratiedefizit innerhalb der europäischen Gemeinschaft festgestellt werden.*

Hypothese 2: *Durch eine effizientere und verbesserte Kommunikationspolitik der Europäischen Union könnte dieses Kommunikationsdefizit zwischen Bürger und Union behoben werden. Dies würde zu einer Verminderung des sozio-psychologischen Demokratiedefizits beitragen.*

Hypothese 3: *Nur jene Ansätze der Kommunikationspolitik, welche die jeweiligen individuellen Eigenschaften der Mitgliedsstaaten berücksichtigen, können in ihrer Wirkungsweise effektiv und erfolgreich sein.*

2. Angewandte Methodik

2.1 Qualitative Inhalts- Textanalysen

Der deskriptive Teil der Arbeit, welcher sich primär mit theoretischen Hintergründen und erklärenden Konzeptionen des politischen Systems der Union beschäftigt, wird durch eine Text- bzw. Inhaltsanalyse erarbeitet. Vor allem in der theoretischen Diskussion um das so genannte Demokratiedefizit ist es notwendig, die Arbeitsschritte der qualitativen Analysen anzuwenden. Um eine möglichst objektive Betrachtungsweise der zu diskutierenden, oft kontroversen Quellen gewährleisten zu können, ist eine genaue Darstellung der einzelnen Standpunkte hinsichtlich eines Demokratiedefizits von großer Wichtigkeit (Vgl. Sauer 2003). Vor allem im Bezug auf die schnell vorschreitende Integration der Europäischen Union ist das Erscheinungsdatum der Publikation von immenser Bedeutung. Als Kernpunkt der Textanalyse wird im Bereich der inhaltlichen Untersuchung der Texte, sowohl auf manifeste wie auch verborgene Inhalte, sowie auf die Rezeption und Wirkungsweise der Publikation eingegangen (Vgl. Ebd.).

Hinsichtlich der Thematik soll auch auf das Problem der Quellenlage hingewiesen werden. Um den Anspruch einer wissenschaftlichen Arbeit gerecht zu werden, muss der Forschungsstand durch aussagekräftiges Quellenmaterial belegt werden. Bei umfassend diskutierten Themenbereichen, wie dies für den Fall der europäischen Union zutrifft, ist es notwendig, relevante Literatur aus einem Pool an Quellen zu filtern.

Als Ausgangspunkt für die nachfolgenden Überlegungen und Standpunkte dienen Primärquellen der Europäischen Union. Arbeits- wie Mitteilungsdokumente des Europäischen Parlaments sowie der Europäischen Kommission, Stellungnahmen des Ausschusses der Regionen (ADR) wie auch des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA), Weiß- wie auch Grünbücher der Kommission, Jahresberichte der Kommission, Statistische Quellenangaben der Europäischen Union und vor allem Primärdokumente wie der *Vertrag zur Europäischen Union* oder der *Reformvertrag* finden in dieser Arbeit Einzug.

2.2 Empirische Untersuchung

Der empirische Teil dieser Arbeit setzt sich aus mehreren quantitativen Datenerhebungen zusammen. Um einen möglichst objektiven Zusammenhang zwischen Theorie und Praxis ermöglichen zu können, wird auf unabhängige quantitative Studien zugegriffen. Zusätzlich zu den Eurobarometer-Befragungen wird auf österreichische Umfragen Bezug genommen.

Die innerstaatlichen Ergebnisse speisen sich aus Umfragen, durchgeführt von der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik, aus einer Studentenumfrage der Universität Wien sowie aus einer für diese Arbeit durchgeführten Befragung der politischen wie wirtschaftlichen Elite Österreichs. Detaillierte Informationen zur Methodik der durchgeführten Umfragen sowie zur Samplegröße und dem Erhebungszeitraum werden im jeweiligen Kapitel spezifisch angeführt.

3. Theoretische Konzeption

3.1 Demokratie und demokratische Legitimität

Das Konzept der Demokratie und der demokratischen Herrschaft bildet ein grundlegendes Forschungsfeld der Politikwissenschaft. Die Analyse eines singulären theoretischen Zugangs zur Konzeption Demokratie hält nur der ersten Annäherung stand. Die politikwissenschaftliche Disziplin der vergleichenden Regierungslehre stellte schnell fest, dass hier nur im Plural, nämlich von verschiedenen Demokratiestrukturen die Rede sein kann (Vgl. Offe 2003: 9).

Die Frage nach dem Wesen der Demokratie kann und soll hier nicht erschöpfend behandelt werden. Der demokratietheoretische Kernbereich, welcher vor allem in seiner qualitativen Wirkungsweise im folgenden Kapitel herausgearbeitet wird, bildet dennoch für weitere Diskussion des Demokratiedefizits das Basiskonzept und den normativen „Soll“ Zustand.

Trotz der erwähnten Vielschichtigkeit des Terminus Demokratie kann aus einer normativen Betrachtungsweise davon ausgegangen werden, dass die Macht in einem demokratischen System immer vom Volk ausgeht. Demokratie bedeutet die Herrschaft der Vielen, die Volksherrschaft (von *griech.* Demos = Volk und *kratein* = herrschen) (Vgl. Schmidt 1995: 205). Demokratie stellt eine öffentliche Form der Willensbildung und Entscheidungsfindung dar. Alle betroffenen Personen sollen aus einer deliberativen Sichtweise eine Einflussmöglichkeit im System haben (Vgl. Zürn 2003: 233).

Ein wichtiges Kriterium für eine funktionierende und effektive Demokratie ist die Frage nach der Qualität innerhalb eines demokratischen Systems. Die zu erbringende Leistungsfähigkeit des Systems steht hier zur Untersuchung, und wird in dieser Arbeit unter dem Begriff der demokratischen Legitimität zusammengefasst (Vgl. Offe 2003: 9). Ein Fehlen oder ein Mangel an demokratischer Legitimität führt zu einer Schwächung des demokratischen Systems. Demokratische Legitimität spiegelt die zu erfüllenden Qualitätskriterien in einer Demokratie wieder.

In Claus Offes Untersuchung (Offe 2003) zur demokratischen Legitimität erstellt er, um eben Qualität erreicht zu sehen, folgende zu erfüllende Grundsätze: Bürgerliche Freiheit, politische Gleichheit und zugleich effektive und verantwortliche Regierung (Vgl. ebd.).

Als Voraussetzung für Legitimität eines demokratischen Systems nennen Schmitz und Pfahl verschiedenste Quellen: Stabilität, Anerkennung von Seiten der Bevölkerung, politische Effizienz, wohlfahrtsstaatliche Leistungen, Rechtsverfahren, funktionierende Ökonomie, normative Inhalte und Friedenssicherung (Schmitz/Pfahl 1998: 45ff). Von einem Defizit des Systems spricht man schlussfolgernd dann, wenn das System aufgrund fehlender oben genannter Prinzipien von Seiten der Bevölkerung bzw. von Seiten rechtlicher Grundlagen keine Legitimation besitzt.

Robert Dahl führt weitere Kriterien an, welche ein Demokratisches System zu erfüllen hat, um als solches demokratische Legitimität zu besitzen. Effektive politische Teilnahme der Wähler, Freie Wahlmöglichkeit, aufgeklärtes politisches Verständnis der Bürger und bürgerliche Einflussmöglichkeit auf die thematische Agenda (Vgl. Dahl 1998: 37f).

Wie folgendes Zitat zeigt, spielt vor allem die gegenseitige Akzeptanz von demokratischen Wählern und Gewählten eine primäre Rolle in dieser Diskussion und soll zugleich auch die Verbindung zum eigentlichen Thema dieser Arbeit herstellen.

„Der politisch-soziologische Begriff Legitimität bezeichnet den Glauben an bzw. das Vertrauen auf die Rechtmäßigkeit politischer Herrschaft. Jede Form politischer Herrschaft (Regierungsform) basiert nicht nur auf dem Herrschaftsanspruch, sondern auch auf der Bereitschaft der Beherrschten zur Anerkennung der Herrschaftsbeziehung“ (Schubert/Klein 2004).

Fritz Scharpf benutzt einen differenzierten Zugang. Er unterscheidet zwei Dimensionen demokratischer Legitimierung. So genannte „input-orientierte“ und „output-orientierte“ Unterscheidungen stellen einen jeweils anderen Aspekt der demokratischen Herrschaft in den Vordergrund. Die input-orientierte Perspektive orientiert sich an der Herrschaft vom Volk ausgehend, während die output-orientierte Sichtweise die Herrschaft über das Volk betont. Im ersten Fall sind politische Entscheidungen legitim, wenn und vor allem weil sie den Willen des Volkes widerspiegeln. Die Präfe-

renzen der Bürger werden somit in den politischen Entscheidungen wiedergegeben. Output-orientierte Strukturen sehen eine Demokratie dann legitimiert, wenn Entscheidungen im Wohl des jeweiligen Gemeinwesens getroffen werden (Vgl. Scharpf 1999: 16-22). Wird diese Differenzierung auf das europäische Projekt angewendet, lässt sich schlussfolgern, dass bei einem Fehlen effizienter Input-Strukturen für die von Systementscheidungen betroffene Gruppe ein Gefühl der Fremdbestimmtheit entstehen kann (Vgl. Zürn 2003: 237f).

3.1.2 Demokratie im europäischen Mehrebenensystem

Theorien beanspruchen die Wirklichkeit in nachvollziehbarer und logischer Weise zu erklären. Menschen verwenden Theorien, um Beobachtungen aus dem alltäglichen Leben zu analysieren, zu ordnen und wenn möglich zu verbessern. Wie Pollak und Slominski anführen, ist die Existenz von mehreren Theorien zur Erklärung der gleichen Realität nicht Ergebnis von Willkür, sondern vielmehr der Versuch nach Verbesserung und detaillierten Erklärungsmustern unseres Daseins zu streben (Vgl. Pollak/Slominski 2006: 52).

Demokratietheorien bieten eine Fülle von verschiedenen Perspektiven und Auslegungen derselben Realität. Die Anwendbarkeit herkömmlicher demokratischer Maßstäbe in der Europäischen Union um die Wirkung demokratischer Strukturen messbar zu machen, stellt die Wissenschaft vor neue Herausforderungen. Nationalstaatlich geprägte Demokratiekonzepte stoßen im Europäischen Mehrebenensystem auf offensichtliche strukturelle Probleme. Im Zentrum steht die Frage, bis zu welchem Grad in einem Europäischen Mehrebenensystem die Macht im klassischen Sinne eines nationalstaatlich geprägten Demokratieverständnisses immer noch vom Volk ausgehen kann, bzw. bis zu welchem Maße Unionsbürger Gemeinschaftsentscheidungen beeinflussen können.

Um demokratische Prozesse in der Europäischen Union diskutieren zu können, ist es notwendig ein Verständnis vom System und Gebilde der Gemeinschaft zu besitzen. Das politische System der Europäischen Union wird in der gängigen wissenschaftlichen Diskussion als System „sui generis“ (Holzinger 2005: 80; Tömmel 2006: 8), - als eigene Art bezeichnet. Um demokratiespezifische Qualitäten im Detail erörtern zu können, soll im Folgenden die Abgrenzungen und Einbettungen der politischen Gestalt der Europäischen Union kurz dargestellt werden.

Das Mehrebenensystem der Europäischen Union setzt sich in seiner Struktur aus nationalstaatlichen und europäischen Institutionen zusammen, die nur noch in gegenseitiger Abhängigkeit voneinander existieren können. Nationalstaatliche Systeme und europäische Institutionen sind so eng miteinander verwoben, dass sie nicht mehr als unabhängige politische Systeme betrachtet werden können (Vgl. Zürn 1998: 234). Politikprozesse müssen als mehrstufiger Prozess auf europäischer wie auch auf nationalstaatlicher Ebene betrachtet werden. Diese vertikale Dimension der Eu-

ropäischen Union, welche nationale wie auch supranationale Institutionen am Entscheidungsprozess der Gemeinschaft einbezieht, wird allgemein als Mehrebenensystem der EU bezeichnet (Vgl. Pollak/Slominski 2006: 120). Es lässt sich somit feststellen, dass das herkömmliche Staatsverständnis, im Sinne von einem Akteur, dessen Hauptinteresse im Erhalt staatlicher Souveränität liegt, einer grundlegenden Veränderung unterzogen wird. Der Mehrebenenansatz ermöglicht darüber hinaus in der Theorie staatliche Subsysteme im Entscheidungsprozess zu berücksichtigen (Vgl. Ast 1999: 25).

Diese Mehrebenenlogik findet sich generell auch in internationalen Institutionen wieder. Michael Zürn unterscheidet das Prinzip der europäischen Mehrebenenlogik von der Mehrebenenpolitik herkömmlicher internationaler Institutionen in zweierlei Merkmalen. Wie bereits erwähnt erreicht die Verflechtung der vertikalen Dimension im System der Europäischen Entscheidungsfindung einen so hohen Grad, dass ein neuer politischer Raum definiert werden kann. Im Gegensatz dazu sind herkömmliche internationale Institutionen funktional orientiert, es gibt keinen spezifischen räumlichen Fokus. Weniger ein geschlossenes System, sondern vielmehr der Begriff einer Mehrebenenpolitik steht hier im Vordergrund. Zum anderen charakterisiert Zürn internationale Institutionen als passive politische Institutionen, welche von den einzelnen Nationalstaaten geschaffen werden und letztlich unabhängig von anderen Systemen agieren und kaum aus den internationalen Organisationen heraus eine eigenständige effiziente politische Kraft entwickeln können (Vgl. Zürn 2003: 234ff).

Das politische System der Europäischen Union kann aber auch nicht als Staatenbund definiert werden. Als Abgrenzung zum traditionellen Staatsgebilde, lässt sich feststellen, dass die Europäische Union nur von ihren Mitgliedsstaaten übertragene Kompetenzen besitzt und darüber hinaus weder über ein klassisches Gewalt- noch über ein Steuermodell verfügt. Des Weiteren weist das politische System der Union, je nach Bereich eine sehr differenzierte Entscheidungsbalance auf. So liegt etwa, trotz supranationalen Integrationsschritten in diversen Kernbereichen, die letztendliche Entscheidungsgewalt im Bereich Justiz, Sicherheit oder Außenbeziehungen bei den einzelnen Nationalstaaten (Vgl. Pollak/Slominski 2006: 118). Es lässt sich feststellen, dass das politische System in seiner gesamten Gestalt stark fragmentiert ist und je nach Teilbereich in seinen Entscheidungsprozessen variiert. Der Begriff „sui generis“, mag die Summe dessen, was die Europäische Union ausmacht, nur unzu-

reichend beschreiben, trifft in Abgrenzung an nationalstaatliche Systeme und internationale Institutionen die Charakteristik des politischen Systems der Europäischen Union dennoch am besten.

3.1.3 Demokratische Anforderungen an die Europäischen Union.

Der Anspruch der Europäischen Union, eine Demokratie zu sein, steht im engen Zusammenhang mit ihren rechtsgebenden Kompetenzen.

Im Spannungsverhältnis zwischen nationalem Recht und europäischen Gemeinschaftsrecht lässt sich ein Vorrang des Gemeinschaftsrechts erkennen. Dieser Vorrang stützt sich auf diverse Urteile des EuGH (Vgl. Pollak/Slominski 2006: 115f). Während dieser Vorrang von den Nationalstaaten weitgehend akzeptiert wird, dreht sich die Diskussion im Zusammenhang um demokratische Entscheidungen vielmehr um das Ausmaß des Vorrangs. Die unmittelbare Wirkung von Gemeinschaftsrecht auf einzelne Individuen ist in den Verträgen nicht eindeutig geklärt, wurde aber durch die Rechtssprechung des EuGH verankert (Vgl. ebd.). Unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts erfährt dieses, wenn es nicht zu einer Verabschiedung von Sekundärrecht kommt. Sekundärrechtliche Maßnahmen sind Verordnungen oder Entscheidungen (haben unmittelbare Wirkung) sowie Richtlinien (richten sich an Mitgliedsstaaten und geben einen Rahmen vor) (Vgl. ebd.: 116f).⁴

Die Europäische Union beschließt Rechtsakte die einzelne Bürger der Union direkt betreffen. Gesetze und Entscheidungen, auch wenn diese auf europäischer Ebene getroffen wurden, müssen innerhalb der einzelnen Nationalstaaten bei Strafandrohung befolgt werden (Vgl. Beetham/Lord 1998: 17). So argumentiert etwa auch Faltenböck, dass Demokratieforderungen an die Europäische Union gestellt werden müssen, da diese durch Rechtsakte, welche etwa inhaltlich oder auch direkt in nationales Recht übernommen werden müssen, sowie durch Entscheidungen, die private

⁴ Verordnungen gelten verbindlich und unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat und auch für einzelne Individuen. Richtlinien beschreiben das zu erreichende Ziel für jeden Mitgliedsstaat. Den innerstaatlichen Stellen obliegt die Ausführung und Wahl der Mittel. Entscheidungen sind für diejenigen verbindlich und unmittelbar, welche die Entscheidung ausdrücklich als betroffen bezeichnet. Dies gilt sowohl für Mitgliedsstaaten als auch für alle juristischen oder natürlich bezeichneten Personen. Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht rechtsverbindlich. De facto kommt einer Stellungnahme oder Empfehlung aufgrund der Rechtsprechung folgend trotzdem eine relevante Rolle zu, da sie bei der Auslegung rechtsverbindlichen Gemeinschaftsrechts herangezogen werden können.

Unternehmen direkt betreffen, eindeutig den einzelnen Bürger anbelangen (Vgl. Falenböck 1999: 55).

Ausgehend von der eingangs gestellten Annahme, dass Demokratie eine öffentliche Form der Willens- und Entscheidungsbildung darstellt und Bürger somit das Recht auf Einflussmöglichkeit innerhalb des System besitzen müssen, bzw. Entscheidungen auf den Willen der betroffenen Bürger rückführbar sein müssen, werden demokratische Anforderungen an das System der Europäischen Union gestellt. In diesem Zusammenhang wird auf das Defizit demokratischer Legitimation des Europäischen Systems verwiesen (Vgl. Kielmansegg 1996: 51-58).

Eine Argumentationsweise, welche gegen eine Demokratieanforderung gerichtet ist stellt die Sicherstellung und Basis der europäischen Demokratie aufgrund der Hoheit der Mitgliedsstaaten über die Verträge, in das Zentrum der Debatte. Von diesem Standpunkt aus, legitimiert sich die Europäische Union durch die Übertragbarkeit des Ideenkonzepts der Demokratie der Mitgliedsstaaten auf das Gemeinschaftsrecht. Die demokratische Legitimität ist somit durch die Hoheit der Mitgliedsstaaten über die Gründungsverträge der Europäischen Union verankert, da diese auf Einstimmigkeit beruhen und von nationalen Parlamenten ratifiziert wurden (Vgl. Januschkowetz 2003: 130f). Der Schlussfolgerung, dass das europäische System demokratisch legitimiert ist, weil es demokratisch zustande gekommen ist, kann vielerlei entgegengehalten werden. Zum einen fällt es schwer die Verträge der EU mit internationalen Verträgen zu vergleichen, sind die Mitgliedsstaaten ja nicht nur Verpflichtungen eingegangen sondern haben auch Entscheidungsbefugnisse abgegeben, deren Auswirkungen zum Zeitpunkt des Vertragabschlusses nicht absehbar waren (Vgl. Nußbauer 2002: 62). Ein weitaus gewichtigeres Gegenargument lässt sich in der Etablierung des eigenständigen Gemeinschaftskonstruktes finden. Für eine autonome Betrachtung demokratischer Kriterien im Gemeinschaftsrecht spricht sich Januschkowetz aus. So argumentiert sie, dass Demokratie in der Europäischen Union losgelöst vom staatlichen Demokratieverständnis betrachtet werden muss und demokratische Anforderungen an die Europäische Union gestellt werden müssen, da die Europäische Union durch eine bestehende Dichte der Bezugnahme auf demokratische Kriterien in ihren eigenen Rechtsgrundlagen, ein eigenständiges von Nationalstaaten losgelöstes demokratisches System verkörpert (Vgl. Januschkowetz 2003: 132f).

3.1.4 Das Demokratieprinzip im Recht der Europäischen Union

Existieren demokratische Prinzipien im Europäischen Recht, so ist dies ein starkes Argument, demokratiespezifische Kritikpunkte zu entschärfen, sofern diese in der Verfassungswirklichkeit auch Einzug finden. Im Gegensatz dazu führt eine Verankerung demokratischer Prinzipien in den Gemeinschaftsverträgen, bei zeitgleicher Vernachlässigung dieser in der Verfassungswirklichkeit, vielmehr zu einer Verschärfung demokratiespezifischer Kritik.

Ein klarer Mangel an demokratischen Bekenntnissen in den Rechtsquellen der Union würde in diesem Bereich einen starken Nachholbedarf aufzeigen und die Argumentation hinsichtlich eines Demokratiedefizits unterstützen.

Betrachtet man die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft, lässt sich feststellen, dass das Wort „Demokratie“ in diesen nicht vorkommt. Betrachtet man die Mitbestimmungsfähigkeit demokratischer Strukturen wie etwa das Parlament, so lässt sich ein klarer Mangel an demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten von Seiten der europäischen Bürger feststellen (Vgl. Pollak/Slominski 2006: 81f). Erst durch die Vertragsänderung basierend auf der *Einheitlichen Europäischen Akte* (EEA) im Jahr 1986 erfährt das Demokratieprinzip im Europäischen Recht eine Verankerung. Im dritten Erwägungsgrund der Präambel bekennen sich die Staatsoberhäupter der Mitgliedsstaaten gemeinsam für Demokratie einzutreten. Darüber hinaus wird auch im vierten Erwägungsgrund darauf hingewiesen, dass die europäische Integration dem Wunsch der demokratischen Völker Europas entsprechen solle. Hierzu soll das Europäische Parlament als starkes Ausdrucksorgan dienen (Einheitliche Europäische Akte: 2).

Im *Vertrag über eine Europäische Union* wird im vierten Erwägungsgrund der Präambel das Bekenntnis zur Demokratie bestätigt (Vertrag über die Europäische Union: 15). Diese Fortführung wird im Kontext der *Erklärung zur Demokratie* von Kopenhagen aus dem Jahr 1978 gesehen (Vgl. Kaufmann 1997: 84). Der siebte Erwägungsgrund verweist auf die Wichtigkeit effizienter demokratischer Arbeit der europäischen Organe.

Hinsichtlich des Regelgehalts der Präambel in völkerrechtlichen Verträgen, ist zu differenzieren, ob der Präambel überhaupt unmittelbar normativer Gehalt zukommt. Präambeln sind darauf beschränkt, als Orientierungslinie für die Vertragsfortschreibung zu dienen (Kaufmann 1997: 83). In der Diskussion über den rechtlichen Wert

der Präambel geht etwa Lenz davon aus, dass sich den Präambeln sehr wohl rechtliche Grundsätze entnehmen lassen (Vgl. Lenz 1995: 250).

Kaufmann verweist in diesem Zusammenhang auf die rechtliche Grundlage Art. F Abs. 1 EUV, in welchem sich die Europäische Union auf die Achtung der nationalen Identitäten ihrer Mitglieder und deren demokratische Grundsätze beruft. Diese Vorschrift bezieht sich rein auf die Verfassung der einzelnen Mitgliedsstaaten und lässt keinen Schluss auf die Anwendbarkeit demokratischer Grundsätze auf die Union selbst zu. Die Gewährleistung dieser Vorschrift zeigt, dass die Europäische Union der Wahrung der nationalen demokratischen Verfassungsidentitäten verpflichtet ist (Vgl. Kaufmann 1997: 84ff).

In den folgenden Vertragsänderungen von Amsterdam im Jahre 1997 und Nizza im Jahr 2000 versuchte die nunmehr Europäische Union, weitere Demokratie ausbauende Elemente in die Verträge einzubringen. Die Präambel zum Vertrag von Amsterdam betont den Grundsatz der Demokratie und bestätigt den Wunsch nach mehr Demokratie innerhalb der Organstruktur der Europäischen Union. Artikel 6 EUV stützt diese Prinzipien und betont die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Menschenrechte, der Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit. Artikel 7 EUV sieht bei einer Verletzung der Prinzipien Sanktionen gegenüber den Mitgliedsstaaten vor (Vgl. Pollak/Slominski 2006: 173).

Der Vertrag von Nizza, der am 1. Februar 2003 in Kraft trat, bildet die gegenwärtige Rechtsgrundlage der Europäischen Union. Der Vertrag sollte die Europäische Union für die bevorstehende Erweiterungsrunde auch in Fragen der demokratischen Legitimität fit machen und enthält dementsprechend in der Präambel ein starkes Bekenntnis zum Grundsatz der Demokratie innerhalb der Gemeinschaft. Die Effektivität des Vertrages von Nizza hinsichtlich einer Effektivitätssteigerung der europäischen Organe für ein erweitertes Europa, kann jedoch nur als mäßiger Erfolg gewertet werden. Vor allem die Art und Weise der Politikgestaltung innerhalb der intergouvernementalen Regierungskonferenz stieß auf große Kritik: „(...) der übersteigerte Repräsentationsanspruch der Staats- und Regierungschefs spottet jeglichem demokratischem Verständnis“ (Pollak 2007: 142). Als Folge des schwachen Problemlösungspotenzials der Regierungskonferenz einigte man sich auf ein neues Modell. Die Methode eines Konvents, welche bereits auf eine überaus erfolgreiche Erstellung der Grundrecht-

charta verweisen konnte, sollte in der Zukunft intergouvernementale Regierungskonferenzen ablösen, bzw. zu deren Problemlösungspotenzial beitragen (Vgl. Pollak 2007: 142f).

Aus demokratiethoretischer Sicht lässt sich feststellen, dass es im Vertragstext von Nizza selbst zu keinen direkten Bekenntnissen hinsichtlich einer Demokratieerweiterung gekommen ist. Dagegen spricht jedoch die institutionelle Veränderung der Organisationsstruktur, basierend auf dem Vertrag von Nizza. So steht im Zentrum der Veränderung eine weitere Abkehr vom Prinzip der Einstimmigkeit im Europäischen Rat. Für etwa 35 von 73 Artikeln der EU-Politik wurde das nationale Vetorecht gestrichen. Nur in zentralen Bereichen wie Asylrecht oder in der Steuerpolitik bleibt das Vetorecht unangetastet (Vgl. Pollak 2007: 142ff). Ein weiterer wichtiger Schritt erfolgte auf der Konferenz von Nizza durch die „Proklamation der Charta der Grundrechte der Europäischen Union“. Die Charta gilt, obwohl sie keine Rechtsverbindlichkeit besitzt als Leistung im Integrationsprozess der Europäischen Union. Die Art und Weise ihres Zustandekommens, durch eine neue Form – dem Konvent, und vor allem durch den Katalog von 54 Grundrechten für die Unionsbürger, lässt die Charta eine Wertegemeinschaft erkennen, die mehr sein will als die Summe von Sozialprodukten und Außenhandelsbilanzen (Vgl. ebd.)

Dieser einfache Überblick demokratischer Prinzipien in den Dokumenten der Europäischen Gemeinschaft bestätigt eine demokratische Verankerung in den Verträgen. Das Ausmaß erreichter Demokratie in der Europäischen Union hängt jedoch nicht von der Verankerung in den Vertragstexten sondern vielmehr von der Form und Auslegung in der politischen Realität ab. Meist herrscht hier eine große Unklarheit, inwiefern diese Grundsätze auch effektiv verwirklicht werden können.

3.2 Das Demokratiedefizit und die Notwendigkeit einer effektiven Kommunikationspolitik

Im Kontext dieser Arbeit ist es im Zuge der Effektivitätsüberprüfung der Kommunikationspolitik der Europäischen Union wichtig, die Bekenntnisse zur Demokratie im Rahmen kommunikativer Maßnahmen zu erörtern. Es soll verdeutlicht werden warum Politik, Demokratie und Kommunikation nicht unabhängig von einander betrachtet werden können und inwieweit Kommunikationspolitik zum Erreichen demokratischer Prinzipien beiträgt. Von einer effektiven Kommunikationspolitik wird in dieser

Arbeit gesprochen wenn es a) durch kommunikative Maßnahmen zu einem Mehr an Demokratie kommt, und b) wenn die Kommunikationspolitik selbst nach demokratischen Prinzipien handelt. Die Grundvoraussetzung dieser wichtigen Annahmen besteht in der Tatsache, dass Kommunikation ein wesentlicher Bestandteil eines funktionierenden demokratischen Systems ist. Politik und Demokratie basieren auf kommunikativen Prozessen. Politikvermittlung nimmt in einer Demokratie eine klärende und rechtfertigende Rolle ein. Gewählte Repräsentanten betreiben erklärende Politikvermittlung aus Gründen der Rechtfertigung ihrer Entscheidungen gegenüber ihrer Wählerschaft. Ein Grund der Einbeziehung der Bürger durch kommunikative deliberative Politik in politische Prozesse einer funktionierenden Demokratie liegt in der Notwendigkeit, dass Politik bzw. politische Akteure versuchen die Bürger von ihren Ideen zu überzeugen und an sich zu binden um sich somit auch in Zukunft der Unterstützung und eigenen Wiederwahl sicher sein zu können.

Der Zusammenhang zwischen effektiver Kommunikationspolitik und Demokratie besteht in dieser Arbeit darin, dass ein Mangel an effektiver Kommunikation und Information seitens der europäischen Politikgestalter auf gemeinschaftlicher wie auch nationalstaatlicher Ebene, den Mangel an Zustimmung, Legitimation, Transparenz und Öffentlichkeit innerhalb der Europäischen Union hervorruft. So besteht nach Habermas die Herausforderung hinsichtlich einer erhöhten Legitimation in der Europäischen Union, nicht darin, etwas Neues zu erfinden, sondern die erarbeiteten Errungenschaften in einem anderen Format zu kommunizieren. Um politische Unterstützung für das Projekt der Union von Seiten der Bevölkerung zu bekommen, reichen wirtschaftliche Erwartungen als Motive nicht mehr aus. Es bedarf einer neuen Werteorientierung. Ein Demokratiedefizit kann demnach nur behoben werden, indem Unionsbürger durch einen gesteigerten Kommunikationsprozess in den Entscheidungsprozess eingebunden werden (Habermas 2001).

Geht man im Bereich der Politikvermittlung weiter ins Detail so umschreibt etwa Sarcinelli Politikvermittlung als Prozesse der medienvermittelten Darstellung und Wahrnehmung von Politik. Es handelt sich hierbei jedoch grundsätzlich nicht immer nur um einen einseitigen politischen Informationsaustausch. Politikvermittlung bezeichnet eine zweiseitige Kommunikationsbeziehung, mit dem Ziel der Herstellung eines Konsenses (Vgl. Jarren/Sarcinelli/Saxer 1998: 702). Als Grundvoraussetzung für das Bestehen einer legitimen Politikvermittlung nennt Sarcinelli eine Reihe von Bestimmun-

gen. In demokratischen Systemen unterliegt offene Politikvermittlung folgenden kommunikationstheoretischen Voraussetzungen und Mindestanforderungen: 1) richtungspolitische Pluralität, 2) sachliche Differenzierung der verschiedenen politischen Tendenzen, 3) verschiedene Kommunikations- und Informationsangebote für unterschiedliche Öffentlichkeiten, 4) Vermeidung der einseitigen Informationsvermittlung (Vgl. Jarren/Sarcinelli/Saxer 1998: 702).

3.2.1 Charakteristiken des Demokratiedefizits

Um ein Demokratiedefizit innerhalb der Europäischen Union definieren zu können, wurde bereits der Begriff „Demokratie“ erörtert. Ein Defizit müsste somit vorhanden sein, wenn angeführte Demokratie Kriterien nicht erfüllt werden oder es zu einer negativen Veränderung der bestehenden demokratischen Kriterien kommen würde. Chryssochoou fasst den Begriff des Demokratiedefizits mit einfachen Worten zusammen:

„Democratic deficit? In general, it points to a negative side effect of European integration – the growing dissonance between the requirements of democratic rule and the actual conditions upon the management of EU affairs is largely based“ (Chryssochoou 2007: 360).

Chryssochoou ordnet die komplexe Auslegung der gegenwärtigen Demokratiekritik, indem er zwei grundsätzliche Unterscheidungen bzw. Zuordnungen trifft. Das Demokratiedefizit wird unterteilt in ein institutionelles und in ein sozio-psychologisches Defizit (Vgl. ebd.: 359-365). Beide Perspektiven dienen als Basis für detaillierte Analysen und als Bezugsrahmen für alle weiteren Kritikpunkte. Das institutionelle Defizit wird häufig mit dem Europäischen Parlament in Verbindung gebracht und wird der Vollständigkeit halber überblicksartig erörtert. Das sozio-psychologische Demokratiedefizit steht im Zusammenhang mit der Analyse der europäischen Kommunikationspolitik in dieser Arbeit im Vordergrund. Der Grund liegt darin, dass im Zentrum dieser Untersuchung die Annahme steht, dass eine effektive Kommunikationspolitik einem sozio-psychologischen Demokratiedefizit entgegen wirken kann.

3.2.1.1 Institutionelle Perspektive

Die konventionelle Sichtweise des institutionellen Demokratiedefizits beschreibt den Transfer von legislativer Entscheidungsmacht der nationalen Parlamente zu europäischen Institutionen, welche jedoch in ihrer Konstellation zueinander nicht gleichberechtigt sind. Vielmehr ist das Europäische Parlament als einziges direkt gewähltes Organ, sofern das Entscheidungsverfahren nicht unter dem Kodezisionsverfahren⁵ stattfindet, anderen Institutionen wie Rat und Kommission in ihrer Entscheidungsmöglichkeit bzw. in ihrer gesamten Kompetenz untergeordnet (Vgl. Chryssochoou 2007: 361). So erfuhr das Kodezisionsverfahren im Laufe der Prozesse der Europäischen Integration eine enorme Aufwertung und gilt mittlerweile als Standardinstrument der Entscheidungsfindung. Dennoch finden sich gerade in sicherheits- wie außenpolitischen Bereichen Entscheidungsfindungsstrukturen, in denen das Parlament nicht als gleichberechtigter Partner anerkannt ist. Dieser Kritikpunkt bildet seit der Einführung der direkten Wahlmöglichkeit des Europäischen Parlaments (1979) und der Kompetenzerweiterung der Union durch die Einführung der qualifizierten Mehrheit im Rat als Ergebnis des Luxemburger Kompromisses von 1966, das Zentrum der Diskussion. Trotz einer Effektivitätssteigerung der Ratsentscheidungen gibt es keine Aufsichtsgarantie oder Kontrollmöglichkeit der nationalen Parlamente im Falle einer Mehrheitsentscheidung im Rat. Die Möglichkeit einer bindenden Stellungnahme für die österreichischen Minister durch das nationale Parlament stellt hier eine Ausnahme da, kommt in der politischen Realität jedoch kaum zur Anwendung.⁶ Die Folge ist eine Kompetenzverschiebung vom nationalen bzw. regionalen Level auf eine europäische Ebene.

⁵ Eine nähere Beschreibung des Kodezisionsverfahrens findet sich auf der offiziellen Internetseite des Europäischen Parlaments: <http://www.europarl.at/europarl/default.pxml?kap=190&lang=de&mod=> (18.08.08).

⁶ Die Möglichkeit der bindenden Stellungnahme gehört sich zu den Besonderheiten des politischen System Österreichs. Nur wenige Tage vor dem Beitritt wurde im Nationalrat eine Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle, das so genannte „EU Begleit –BVG“ verabschiedet, welche die explizite Mitwirkung des Parlaments rechtlich verankerte. Durch die Bindung der Mitglieder der Bundesregierung an den Nationalrat wurde sichergestellt, dass die demokratische Legitimität der supranationalen Rechtssetzung gestärkt wurde. Bei einer Nichteinhaltung kann der Nationalrat den Minister beim Verfassungsgerichtshof klagen. Die durch das Begleit Gesetz eingeführten Art. 23e und 23f des Bundesverfassungsgesetzes verankern grundsätzlich folgende Rechte: *Zu jedem EU-Vorhaben muss dem Nationalrat und dem Bundesrat die Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt werden. Diese Vorgaben des Nationalrates (...) sind für die Bundesregierung auf allen Verhandlungsebenen des Rates dann bindend, wenn ein EU-Vorhaben durch Bundesgesetz umzusetzen ist oder- im Falle unmittelbar anwendbarer Rechtsakte – eine Angelegenheit betrifft, die bundesgesetzlich zu regeln wäre.* (Vgl. Neisser 2002: 361ff); (Vgl. Pollak/Slominski 2003: 707-729).

Josef Melchior geht in seiner Beschreibung institutioneller Demokratiedefizite der Europäischen Union noch weiter ins Detail. Zu der untergeordneten Rolle repräsentativer Organe führt er die schwache und fragmentierte Stellung intermediärer Strukturen an. Diese agieren unterhalb der Ebene des Zusammenwirkens repräsentativer Organe und ermöglichen erst die Formierung und Bildung des politischen Willens. Als intermediäre Institutionen wären hier etwa europäische Parteien zu nennen (Vgl. Melchior 1997: 12).

Das institutionelle Demokratiedefizit lässt sich auch in der Kritik an einer unvollständigen Gewaltenteilung, und am Fehlen einer verantwortlichen Regierung ausmachen. Beide Kritikpunkte zielen auf die Doppelrolle einzelner europäischer Institutionen sowie auf die stark differenzierte Kompetenzverteilung unter diesen ab (Vgl. ebd.: 12ff).

Resümierend lässt sich eine Stärkung der exekutiven Kräfte der Europäischen Union, wie Kommission und Rat, bei einer zeitgleich nicht vollständig möglichen Kontrolle durch repräsentative Organe wie das Europäische Parlament oder die nationalstaatliche Parlamentsebene erkennen. „Hence, European integration has meant a decrease in the power of national parliaments and an increase in the power of executives“ (Follesdal/Hix 2005).

Pollak und Slominski sprechen in diesem Zusammenhang in Anlehnung an Lodge (Vgl. Lodge 1996: 187-214) von einem doppelten Defizit: Die Übertragung staatlicher Hoheitsrechte auf die supranationale Ebene ohne Kontrolle durch die parlamentarische Ebene (Vgl. Pollak/Slominski 2006: 176). Das Europäische Parlament führt im Toussaint Report dieselben Kritikpunkte an:

“The deficit is the combination of two phenomena: (a) the transfer of powers from the Member States to the European Community; and (b) the exercise of these powers at the Community level by institutions other than the EP, even though, before the transfer, the national parliaments held power to pass laws in the areas concerned“ (Europäisches Parlament: Toussaint Report; Vgl. Pollak/Slominski 2006: 177).

3.2.1.2 Sozio-psychologische Perspektive

Kernpunkt eines sozio-psychologischen Demokratiedefizits bildet das Fehlen eines europäischen Demos, einem europäischen Wir-Gefühl, oder mit anderen Worten, das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit sowie das Fehlen einer öffentlichen Beteiligung an Entscheidungsprozessen der Europäischen Union. Unter Öffentlichkeit versteht man jenen Kommunikationsraum, in dem wechselseitiger Diskurs ermöglicht wird, politischer Informationsaustausch stattfindet und Politik initiiert wie auch kontrolliert werden kann (Vgl. Melchior 1997: 12f). Ein Mangel an Identifikation der Bürger mit dem Gemeinschaftsprojekt und das Fehlen eines solchen Kommunikationsraumes führt zu einem Mangel an Vertrauen und zu einem Mangel an Beteiligung seitens der EU-Bürger zum Gemeinschaftsprojekt. Dies wirft notwendigerweise Kritik an der Legitimation des Systems auf. Chryssochoou definiert europäischen Demos als Mitgliedergemeinschaft, die gemeinsame Interessen teilt und in der Lage ist ihre Anliegen und Forderungen an demokratische Institutionen zu stellen (Vgl. Chryssochoou 2007: 363f). Mit dem Fortschritt der europäischen Integration wächst das Bedürfnis der Unionsbürger, ein inkludierter und gehörter Teil des Systems zu werden. Eine zivile, Nationalstaaten übergreifende Identität als Basis für einen europäischen Demos und darüber hinaus ein klares Bekenntnis zu einem geeinten Europa von Seiten der Bürger, würde eine Legitimationsbasis für das Europäische System bilden. Eine kollektive Identität eines europäischen Demos gilt als existent, wenn sich die Unionsbevölkerung als Teil einer gesamteuropäischen Gemeinschaft betrachtet (Vgl. ebd.: 364). Kollektive Identität bildet eine unabdingbare Komponente gesellschaftlicher Gemeinschaft, da Individuen auf ihre Identität innerhalb einer durch vorgegebene Muster charakterisierte Gesellschaft angewiesen sind (Vgl. Nußbaumer 2002: 21).

Kielmansegg definiert kollektive Identität in diesem Zusammenhang als eine gemeinsame Kommunikations-, Erfahrungs-, und Erinnerungsgesellschaft. In einem weiteren Schritt verneint er einen Zusammenhang zwischen den von ihm erstellten Kriterien und der europäischen Wirklichkeit. Aufgrund der sprachlichen Vielfalt existiert nach Kielmansegg keine Kommunikationsgesellschaft. Er argumentiert, dass sich eine überwiegende Mehrheit der Europäer einfach nicht mit anderen Bürgern unterhalten kann. Durch die Fragmentierung der europäischen Völker und deren eigenständiger geschichtlicher Background negiert Kielmansegg zufolge auch eine gemeinsame Erinnerung. Einzig in der ehemaligen Ost-West Konfliktsbedrohung fin-

det er eine gemeinsame Erfahrung (Kielmansegg 2003: 58f). Die Ansichten Kielmanseggs bleiben nicht frei von Kritik. So spricht sich Holzinger für die existierende Heterogenität Europas aus und erörtert eine Fülle erfolgreicher Gemeinsamkeitsmodelle in Europa, wie etwa mehrsprachige Demokratien in Europa, oder gemeinsame europäische Abgrenzung gegenüber amerikanischer Politik (Vgl. Holzinger 2005: 101). Diese Arbeit vertritt generell jedoch einen anderen Standpunkt und verneint den unbedingten und absolut geltenden Zusammenhang zwischen europäischen Demos und demokratischer Legitimität. Vielmehr steht die eingangs getroffene zweite Hypothese im Vordergrund dieser Arbeit. Eine funktionierende Kommunikations- und Informationsgesellschaft kann als Legitimationsbasis für kollektive Entscheidungen im Europäischen Entscheidungsprozess dienen. Transparente Kommunikation zwischen supranationaler Ebene und Unionsbevölkerung bei zeitgleicher anwendbarer Partizipationsmöglichkeit der Bürger Europas, erreicht durch effektive und effiziente Information reicht aus, um supranationale Entscheidungen demokratisch legitimieren zu können. Inwiefern diese Annahme zutrifft wird die Analyse der gegenwärtigen Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission im Hauptteil dieser Arbeit diskutieren.

Der Zugang dieser Arbeit ist jenem von Jürgen Habermas sehr ähnlich. Beide Ansätze bekräftigen die eingangs aufgestellte Hypothese, dass eine mangelnde Einbeziehung der Bürger zu Desinteresse und Abneigung gegenüber der Europäischen Union führt. Habermas fragt in diesem Zusammenhang, ob es für die Bindung und Begeisterung der Menschen zum europäischen Projekt wirklich einer europäischen Identität bedarf. In seiner Analyse negiert Habermas die Notwendigkeit einer kollektiven Identität um europäisches Recht legitimieren zu können. Vielmehr stellt Habermas einen geschichtlichen Kreisprozess, in dessen Verlauf sich nationales Bewusstsein und demokratische Staatsbürgerschaft gegenseitig stabilisiert haben, in den Mittelpunkt seiner These. Demnach verfügt nationale Identität über einen künstlich erzeugten Charakter, welcher durch gemeinsame Sprache und Lebensform zwar einfacher gebildet und durch medienvermittelte Kommunikation schneller verbreitet werden konnte, sich jedoch nicht über das Volk selbst definiert. Habermas betont in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit Europas, die Logik jenes Kreisprozesses, worin sich der demokratische Staat und die nationale Identität gegenseitig hervorgebracht haben, an sich selbst reflexiv anzuwenden (Habermas 2001).

Das sozio-psychologische Demokratiedefizit beschreibt weiters den klassischen Kritikpunkt der „Entfremdung“. Die eingangs getroffene erste Hypothese lässt sich in diese Kritik einordnen. Der Kompetenztransfer von der nationalen zur europäischen Ebene wird als Distanzproblem definiert. Entscheidungen werden nach dem Gefühl der Bürger, nicht nahe genug beim Betroffenen, sprich dem Bürger selbst, getroffen. Paul Craig formuliert die immer stärker werdende Kritik der Bürger mit folgende Worten: „Why should those people over there be making decisions which affect me over here?“ (Craig 1999: 22).

Jährlich durchgeführte Eurobarometer-Umfragen der Europäischen Kommission dienen der Veranschaulichung eben dieser Problematik. Resultierend aus dem Distanzproblem zwischen Bürger und EU-Institutionen, ergibt sich ein Mangel an Vertrauen und Desinteresse seitens der Bürger zum Gemeinschaftsprojekt. Die Eurobarometerumfrage aus dem Jahr 2007 zeigt, dass nur 46% der befragten Bürger Vertrauen in die EU besitzen. 43% vertrauen der EU eher nicht. Als mögliche Gründe führt der Eurobarometer Eigenschaften, die eindeutig der Distanzproblematik zuzuordnen sind. So sind 34% der Befragten der Ansicht, dass ihre Interessen in der EU gut berücksichtigt werden, hingegen eine Mehrheit von 57% stimmt dieser Aussage nicht zu. Ebenso vertreten 65% der Befragten die Meinung, dass ihre Stimme in der EU nichts zähle. Etwas weniger, 48% der Befragten sind der Meinung, dass Österreichs Stimme in der Europäischen Union nichts bedeute (Vgl. Eurobarometer 2007: Nr.68).

Hix verwendet in seinem Ansatz zwei differenzierte Zugänge zum Distanzproblem der Europäischen Union. Zum einen handelt sich auch hier um einen institutionellen Aspekt. Die Kontrolle über Rat und Kommission der Europäischen Union durch die Wählerschaft ist zu schwach und für den Bürger der Europäischen Union nicht erkennbar. Der psychologische Aspekt des Distanzproblems behandelt die gefühlte Entfremdung europäischer Institutionen gegenüber gewohnten nationalen Organen und Entscheidungsfindungen (Vgl. Hix 1999: 6). So verdeutlicht etwa eine im Mai 2008 erschienene Umfrage des Market Instituts die Problematik der gefühlten Fremdbestimmtheit durch die Brüssler Bürokratie. Auf die Frage ob Brüssel in der EU den Ton angibt oder die österreichischen Politiker Einfluss nehmen können, antworten 53% der Befragten, dass die Macht in den Händen der Brüssler-Politik liegt (Vgl. Markt – Marktforschung 2008/09).

Das Fehlen von Transparenz als ein weiterer Kritikpunkt innerhalb der Europäischen Gemeinschaft fasst einen Großteil bereits angesprochener Punkte zusammen, bringt jedoch auch verstärkt die Diskussion der Informations- bzw. Kommunikationsdebatte der Thematik hinzu. Die Kritik lässt sich dahingehend zusammenfassen, dass europäische Politik für den Bürger der Union generell nicht verständlich genug ist. Entscheidungsfindungsprozesse und Regelwerke der Union sind charakterisiert als komplexe komplizierte Angelegenheiten in Brüssel, deren wahren Gehalt nur ausgewählte Experten zu entschlüsseln in der Lage sind. Es fehlt generell an Transparenz des gesamten Systems. Ein Mehr an transparenter bürgernaher und verständlicher Information bzw. eine effektivere Kommunikation zwischen supranationaler Ebene und EU-Bürger könnte dieser Tendenz Einhalt gebieten und zu einer positiven Veränderung beitragen. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird diesbezüglich in der Analyse einzelner Kommunikationsstrategien der Versuch unternommen, eine detaillierte Verbindung zwischen Demokratiedefizit, dem Mangel an Transparenz und der Informations- Kommunikationspolitik der Europäischen Union herzustellen.

Das sozio-psychologische Demokratiedefizit wirft weiters die Frage auf, inwieweit die Unionsbevölkerung eine europäische Regierung bestimmen kann. In europäischen Wahlen werden bekannterweise Parlamentarier, und nicht Exekutiven selektiert. Parteien haben aus diesem Grund auch keinen Anreiz, europaweit zu agieren, da sie sich nicht mit anderen europäischen Parteifamilien koordinieren müssen, sondern nur als nationale Teilgruppen in das EP gewählt werden (Vgl. Holzinger 2005: 98f). Schlussfolgernd aus diesen Erkenntnissen drängt sich die Frage auf, bis zu welchem Grad die Wähler europäische Politik tatsächlich bestimmen können. Bezieht man die Frage auf das Verhältnis von Wählerschaft und gewählten Repräsentanten auf europäischer Ebene, so lässt sich nur ein sehr begrenzter Einflussbereich feststellen. Da das Mitentscheidungsverfahren für eine Zurückweisung von Gesetzesinitiativen stets eine absolute Mehrheit im Parlament benötigt, sind große Koalitionen notwendig um die politische Bühne aktiv mitgestalten zu können. Für den Wähler besteht somit nicht immer direkt eine Verbindung zwischen einer gewählten Partei und einem politischen Programm. Holzinger etwa erkennt in diesem Zusammenhang ein Fehlen an supranationaler Legitimation, da es dem Wähler durch seine Wahl nicht ersichtlich wird, inwieweit er politische Entscheidungen beeinflussen kann (Vgl. ebd.: 100f).

Die Bevölkerung erkennt die Wahlen zum Europäischen Parlament nach der Meinung von Hix etwa nur als Wahlen zweiter Ordnung, bzw. als zweitrangige nationale Nebenwahlen an (Hix 2003: 168ff). In der Regel drehen sich europäische Wahlen um nationale Themen, bzw. werden von nationalen Parteien dazu verwendet. Hix führt an, dass europäische Wahlen für die nationale Politik mehr Veränderungspotential besitzen als dies auf der europäischen Ebene der Fall ist. Es geht also nicht primär um Europa. Um jedoch demokratische Legitimität durch europäische Bürger zu schaffen, ist echter europäischer Wettbewerb zwischen europäischen Parteien um europäische Themen notwendig (Vgl. Hix 2003: 168-173).

Zusätzlich zu den bereits angeführten institutionellen Mängeln des Europäischen Parlaments lässt sich die Legitimität des Parlaments aufgrund der Bürgerbeteiligung selbst in Frage stellen. Der Ruf nach einem stärkeren Europäischen Parlament impliziert auch den Wunsch der Bürger danach. Gegen dieses verstärkte Mitspracherecht des Parlaments spricht, dass die mangelnde Wahlbeteiligung seitens der Unionsbürger ja selbst das Parlament gar nicht legitimieren will. Einen demokratischen Verstoß würde es nur dann geben, wenn das Parlament die vollständige Akzeptanz seitens der Bevölkerung besitzt und darüber hinaus das Parlament trotzdem nicht als gleichwertiger Partner behandelt werden würde. Betrachtet man die Wahlentwicklung der Europaparlamentswahlen seit der Einführung des Direktwahlrechts, lässt sich eine stetig abnehmende Zustimmung feststellen. Vor allem in Österreich, das 1996 noch über dem EU-Durchschnitt lag, lässt sich ein steigendes Desinteresse am Europäischen Parlament ausmachen.

Die Legitimationsbasis für europäische Entscheidungen ist schlussfolgernd aus den gewonnenen Erkenntnissen, zum Teil weiterhin in nationalstaatlichen Institutionen verankert. Eine politisch funktionierende Öffentlichkeit und kollektives Gemeinschaftsgefühl, welches Mehrheitsentscheidungen legitimieren kann gibt es eben nur in den Mitgliedsstaaten (Vgl. Pollak/Slominski 2006: 180). So urteilt in diesem Kontext das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 89: 155), dass, sobald ein Verbund demokratischer Staaten gemeinschaftliche Aufgaben übernimmt, zuerst die Staatsvölker der einzelnen Mitgliedsstaaten diesen Prozess legitimieren müssen. Die Wähler tun dies über ihre gewählten nationalen Parlamente. Supranationales Handeln legitimiert sich somit durch die Rückkopplung des Handelns an die Parlamente der Mitgliedstaaten. Erst im zunehmenden Maße des Zusammenwachsens der Eu-

ropäischen Gemeinschaft, wird auf das gewählte Europäische Parlament als Vermittler demokratischer Legitimation Bezug genommen.

3.2.2 Gegenstimmen

Über die Existenz eines Demokratiedefizits auf europäischer Ebene herrscht grundsätzlich ein Konsens in der wissenschaftlichen Disziplin. Dennoch wird auch die Demokratiekritik differenziert betrachtet. So herrscht, vorangetrieben vor allem durch die realistische Argumentationsweise, welche sich gegen ein demokratisches Defizit ausspricht, eine rege Diskussion in der politikwissenschaftlichen Debatte

Den Beginn der Gegenstimmen bildet Paul Craig, der die Dominanz der Exekutive im Entscheidungsfindungsprozess relativiert. In seiner Argumentation wird angeführt, dass die Dominanz der Exekutive, falls eine solche existiert, kein europäisches Problem, sondern in gleicher Weise auch in den Nationalstaaten zu finden ist. Die Idee der vollständigen parlamentarischen Kontrolle entspricht laut Craig, bei Betrachtung der einzelnen Mitgliedsstaaten und deren parlamentarischen System nicht der Realität. Diese Feststellung trifft in selbem Maße auch für das „by-passing“ Problem zu. Die Legitimation zweitrangiger Entscheidungen von Experten, welche formal eine Ebene unter der repräsentativen agieren, ist ein grundsätzlich auch in den Nationalstaaten zu finden und wird lediglich auf die supranationale Ebene übertragen (Vgl. Craig 1999: 25).

Andrew Moravcsik gilt sicherlich als der prominenteste Vertreter einer Kritik, welche sich vor allem gegen die Output orientierte Demokratiekritik richtet (Moravcsik 2002: 610). So befürwortet Moravcsik grundsätzlich den Skeptizismus der europäischen Bürger gegenüber undurchsichtigen Entscheidungsfindungsprozessen der Europäischen Union. Er unterscheidet jedoch klar zwischen der psychologischen Skepsis und der realen Legitimierung (Vgl. ebd.: 605f). Das Gefühl der Entfremdung wird entkräftet durch die Feststellung, dass der Hauptkern der europäischen Aktivitäten in wirtschaftlichen bzw. landwirtschaftlichen Politikbereichen zu finden ist; Themen, die emotional für den Bürger wichtig sind, wie etwa Bildung, Kultur, soziales Wohl, Gesundheit, Pensionen, Steuerpolitik und viele mehr, liegen hingegen weiterhin in der Kompetenz der einzelnen Mitgliedsstaaten (Vgl. ebd.: 607). Mangelndes Interesse an

europäischen Themen und nicht Mangel an Partizipation bildet nach Moravcsik den Grund allen Übels. Der intergouvernementale Aspekt spielt in Moravcsiks Argumentation die Hauptrolle:

„Still, if European elections were the only form of democratic accountability to which the EU were subject, scepticism would surely be warranted. Yet a more important channel lies in the democratically elected governments of the Member States, which dominate the still largely territorial and intergouvernemental structure of the EU” (Moravcsik 2002: 612).

In Anlehnung an Phillippe Schmitter sieht Moravcsik die Lösung für das Interessenproblem in der Transferierung der im Zentrum stehenden Politikbereiche. Anstatt den landwirtschaftlichen und regionalen Förderbereich in dem Maße wie bisher weiter beizubehalten, würde ein neuer Fokus, wie etwa die Einführung eines Mindesteinkommens für das ärmste Drittel der europäischen Bevölkerung, das positive Interesse der Unions Bevölkerung zum Gemeinschaftsprojekt fördern (Vgl. ebd.: 612).

Darüber hinaus limitiert europäische Entscheidungsfindung politisches Risiko auf nationalstaatlicher Ebene. Spezielle Themen erfahren mehr Legitimation, würden sie auf europäischer Ebene mit Einstimmigkeit der Mitgliedsstaaten entschieden (Moravcsik 1998: 76).

Im Gegensatz dazu bestimmt er die Distanzproblematik im nationalstaatlichen Gebilde. Moravcsik argumentiert, dass europäische Entscheidungsfindung transparenter ist als nationalstaatliche. Zum einen betont er die Rolle legitimierter nationaler Minister im Rat der Europäischen Union, zum anderen verweist er auf den neuen Konsens innerhalb der Europäischen Union bezüglich Verantwortlichkeit gegenüber den Bürgern. Dies wiederum ermöglicht den Medien, Interessensgruppen, nationalen Politikern und selbst einfachen europäischen Bürgern einen noch nie da gewesenen Zugang zu Information hinsichtlich der Entscheidungsfindung (Vgl. Follesdal/Hix 2005: 9).

Es lässt sich zusammenfassen, dass Moravcsik demokratische Legitimation der Europäischen Union aufgrund nationalstaatlicher Kontrollorgane und im System der Union selbst ausmacht:

Constitutional checks and balances, indirect democratic control via national governments, and the increasing powers of the European Parliament are sufficient to ensure that EU policy-making is, in nearly all cases, clean, transparent, effective and politically responsive to the demands of European citizens“(Moravcsik 2002: 605).

Auch die Argumentationslinie von Giandomenico Majone richtet sich an die Output Kritik europäischer Politik (Majone 2005; 2006). Keineswegs verneint Majone ein Defizit der europäischen Ebene, im Gegenteil schlägt er in die gleichen Kerben wie ein Großteil anderer Kritiker. Seine Analyse definiert im Gegensatz zu der üblichen Herangehensweise das Defizit der Europäischen Union ausschließlich als Legitimationsdefizit und nicht als Demokratiedefizit. Die Untersuchung der Wahl in Frankreich und den Niederlanden zum Europäischen Verfassungsvertrag 2004 ergab, dass nur für einen minimalen Prozentsatz der Wähler der „Demokratieaspekt“ für die Ablehnung des Vertrags eine Rolle spielte (Vgl. Majone 2006: 9). Die Europäische Union muss als „regulatory state“ wahrgenommen werden, der keine redistributive Politik verfolgt. Da es nach Majones Ansicht zu keinen Umverteilungsprogrammen, ausgehend von der supranationalen Ebene kommt, kann das System der Europäischen Union nicht anhand nationalstaatlicher Maßstäbe analysiert werden (Vgl. Hix 2003: .6; Pollak/Slominski 2006: 177f). Aus der Sichtweise Habermas, übernimmt die Europäische Union sehr wohl stark umverteilende Handlungen. So kennzeichnen europäische Entscheidungen nicht mehr nur markterzeugende Politikbereiche sondern vor allem auch sozialpolitisch eingreifende Handlungsebenen (Habermas 2001). Majone macht jedoch ein Legitimationsdefizit der Europäischen Entscheidungsprozesse aus und fordert transparentere deliberativ geprägte Entscheidungsfindung durch die Einbeziehung professioneller Expertengruppen, dem Ombudsmann, Medien, Interessensvertretern oder etwa Gerichten, um somit ein Mehr an Legitimation zu erhalten (Hix 2003:6).

3.3 Politische Kommunikation

Dieses Kapitel bildet die theoretische Basis und die Rahmenbedingung für die Analyse kommunikativer Maßnahmen der Europäischen Union. Zu Beginn soll zum einen ein kurzer historischer Überblick über das Entstehen des Kommunikationsraums Europas geben werden, zum anderen soll der Begriff der Öffentlichkeit im Raum politi-

scher Kommunikation näher betrachtet werden. Den Abschluss bildet eine Analyse verschiedener grundlegender Kommunikationsmittel.

3.3.1 Kommunikationsraum Europa

Es stellt sich die Frage, inwiefern man aufgrund der kulturellen Vielfalt Europas, von einem gemeinsamen Kommunikationsraum sprechen kann. Kleinsteuber und Rossmann versuchen ein tragfähiges Konzept einer geschichtlich gewachsenen gemeinsamen Kommunikation des Raumes Europas durch eine Mehrdimensionale Konzeption zu analysieren (Vgl. Kleinsteuber/Rossmann 1994). Ausgangspunkt der Überlegung ist, dass es einen konkreten Kommunikationsraum-Bezug zu Europa gibt. Dieser Kommunikationsraum ist räumlich und zeitlich klar abgegrenzt und bildet somit auch die Basis für das Bekenntnis zu Europa. Trotz der geschichtlichen Europäisierung der globalen Welt in der Zeit der Kolonialisierung entwickelt der Kommunikationsraum Europa ein eigenständiges Identitätsgefühl (Vgl. ebd.: 45f). Kommunikative Strukturen tragen zur Bildung von Identitäten bei. Führt ein gesteigertes Identitätsgefühl zu einem Mehr an demokratischer Legitimation, muss analysiert werden, inwiefern Kommunikation zu einer Identitätssteigerung beitragen kann. Der britische Kommunikationswissenschaftler Philip Schlesinger greift diese Debatte nach einer kollektiven Identitätssuche Europas auf. Auch er bettet die Identität Europas in einen räumlichen Kontext:

„All constructions of collective identity therefore presuppose assumptions about the origins of a social group, its evolution through time and space, and its arrival at its present destination“ (Schlesinger 1993: 8).

Das nationalstaatlich geprägte Europa war historisch gesehen Impulsen von außen hin sehr offen. Der Kommunikationsraum Europa entstand durch seine Freiheit und Dezentralität. Technische Errungenschaften in der Geschichte des Kontinents trugen rasch zu einem Ausbau der Informationsstrukturen bei. Wechselnde Staatsgrenzen, verbunden mit kriegerischen Auseinandersetzungen führten zu einer Mischung europäischer Kulturen. Betrachtet man den Kommunikationsraum Europa und verwendet diesen für Analysen im Kommunikationsbereich, muss Europa als das begriffen werden, was es geschichtlich ist: Ein Raum der Kultur- und Kommunikationsvielfalt, dessen Bevölkerung dennoch eine europäische Identität besitzt (Vgl. Kleinsteuber/Rossmann 1994: 51-57).

3.3.2 Öffentlichkeit als Raum politischer Kommunikation

Das Verständnis von Demokratie ist eng verbunden mit dem Begriff Öffentlichkeit. So ist es für demokratische Gesellschaften der Regelfall, dass staatliche Institutionen der öffentlichen Kontrolle unterliegen. In einem demokratischen System sollen politische Entscheidungen und deren Zustandekommen grundsätzlich öffentlich zugänglich sein. Jarren und Donges beschreiben Öffentlichkeit im politischen System als einen anzustrebenden Sollzustand. Die Legitimität demokratischer Herrschaft ist somit eng mit der Anforderung an Öffentlichkeit verbunden (Vgl. Jarren/Donges 2006: 95-118).

Die Öffentlichkeitsdebatte findet auch im europäischen Kontext hinsichtlich eines Demokratiedefizits Einzug. Angesichts der Verknüpfung von Demokratie und Öffentlichkeit existiert eine rege Diskussion (Vgl. Eder 2003: 85-120; Schlesinger/Kevin 2000: 206-230; Habermas 1990) um die Existenz einer europäischen Öffentlichkeit, bzw. wie sehr das Fehlen einer solchen Öffentlichkeit für die Legitimation des Europäischen Systems eine Rolle spielt (Vgl. Jarren 2006: 95-118). Eine Herangehensweise an diese Problematik bilden etwa auch Saxer. Ulrich Saxer stellt fest, dass demokratische Politik zustimmungsabhängig ist und somit auch begründungspflichtig. Demokratische Legitimation durch Kommunikation ist ein Geltungsgrund, wenn auch nicht der einzige für das politische System (Vgl. Saxer 1998: 25). In Saxers Definition von Politik kommt es zu einer starken Verbindung der Begriffe Politik und Kommunikation: „Politik ist jenes gesellschaftliche Teilsystem, das allgemein verbindliche Entscheidungen generiert. Politische Kommunikation ist ein zentraler Mechanismus bei der Herstellung, Durchsetzung und Begründung derselben. Daher ist politische Kommunikation nicht nur Mittel der Politik. Sie ist selbst auch Politik“ (Ebd.: 25).

Jürgen Habermas trägt in seinem Werk „Strukturwand der Öffentlichkeit“ zur Öffentlichkeitsdebatte ein wichtiges Modell bei. Im Mittelpunkt einer funktionierenden Öffentlichkeit im demokratischen System steht Transparenz. Für ihn ist bürgerliche Öffentlichkeit abhängig vom Zugang der Bevölkerung zu Information und öffentlichem Diskurs (Vgl. Habermas 1990: 156). In diesem Verständnis sind Akteure im Kommunikationsprozess nicht primär am Eigenerfolg interessiert. „(...) sie verfolgen ihre Ziele unter der Bedingung, dass sie ihre Handlungspläne auf der Grundlage gemeinsamer Situationsdefinitionen aufeinander abstimmen können“ (Habermas 1988: 385).

Jürgen Gerhards unterscheidet die Vorstellung von Öffentlichkeit in zwei normativ geprägte Modelle: in ein repräsentativ-liberales und in ein deliberatives Modell. Jürgen Habermas Öffentlichkeitsprinzip ist in die deliberative Sichtweise einzuordnen.

Öffentlichkeit im Sinne des deliberativen Modells konstituiert eine funktionierende bürgernahe Zivilgesellschaft als Voraussetzung von Deliberationsprozessen (Gerhards 2002). Das repräsentative Modell setzt die Existenz gewählter Repräsentanten voraus, die um die Zustimmung der Bürger konkurrieren. Im Mittelpunkt stehen transparent formulierte Meinungen und Positionen. Ist diese Transparenz hergestellt, können Repräsentanten über Mehrheitsentscheide verbindliche Entscheidungen treffen (Vgl. Ebd.).

3.3.3 Kommunikationsdefizite

Die angesprochenen Möglichkeiten öffentlicher Kommunikation bestehen einstweilen meist nur in nationalstaatlichen Arenen. Ein Kommunikationsdefizit lässt sich auch darauf zurückführen, dass es den nationalenstaatlichen Kommunikationskanälen nicht durchführbar ist, sich über die Grenzen hinweg zu öffnen und somit zu einer gemeinsamen europäischen Kommunikationspolitik beizutragen (Vgl. Gerhards 2001: 9).

John Erik Fossum und Hans-Jörg Trenz analysieren in diesem Zusammenhang die Kommunikationsqualität der Europäischen Union hinsichtlich des Beispiels der Verfassungsdebatte (Vgl. Fossum/Trenz 2006). Grundsätzlich wird allein die Aussicht auf ein eigenständiges europäisches Kommunikationssystem relativiert. Dieses ist schlicht nicht existent und darf nicht verwechselt werden mit der Kommunikation europäischer Agenden in nationalstaatlich dominierten Medien. Nationale Medien beziehen sich in ihrer Vermittlung von Inhalten auf die nationale Leserschaft und deren Gewohnheiten und können daher in der gegenwärtigen Form nicht zu einer Bildung einer europäischen Öffentlichkeit beitragen. Falsche und ineffektive Kommunikation führt in weiterer Folge zu Desinteresse der Bevölkerung hinsichtlich europäischer Themen. Das bereits angeführte Beispiel der niedrigen Wahlbeteiligung zur Europaparlamentswahl verdeutlicht dies (Vgl. ebd.: 40ff).

Fossum und Trenz ziehen den Ratifizierungsprozess europäischer Regelwerke für die Darstellung kommunikativer Defizite heran. Im Mittelpunkt steht der Gegensatz zwischen vertikaler und horizontaler Kommunikation. Vertikale Kommunikation betont die *institutions talk to people* Sichtweise, während die horizontale Herangehensweise einen deliberativen Ansatz verfolgt und das Prinzip *institutions talk with people* in den Vordergrund stellt. Natürlich bieten Medien in der Diskussion um ein Kommunikati-

onsdefizit die größte Angriffsfläche. „Media should work as the mirror of the EU Political system so as to amplify its normative debates and to assure that compelling arguments are visible to everyone“ (Gerhards 2001: 12). Diese Situation lässt sich hinsichtlich des Verhaltens von Massenmedien im europäischen Kontext jedoch nicht feststellen. Ganz im Gegenteil tragen nationalstaatlich geprägte Massenmedien zur Verzerrung europäischer Wirklichkeiten bei.

Eine Klassifizierung kommunikativer Fehler ermöglicht die folgende Unterscheidung, deren Bedeutung vor allem in der Analyse gegenwärtiger kommunikationspolitischer Maßnahmen in Kapitel sieben und acht dieser Arbeit zur Geltung kommt.

1) Risiko des Missverstehens von Information. Dies setzt eine funktionierende, wenn auch nicht unbedingt europäische Kommunikation für den Bürger voraus. Durch falsche Herangehensweisen mit nationalstaatlich geprägtem Hintergrund wird Information bereits von den kommunizierenden Multiplikatoren falsch oder verzerrt transportiert.

2) Risiko der falschen Adressierung.

Die meist verbreitete direkte Kommunikationsquelle der Europäischen Institutionen bietet das Internet. Die *Performance* der Europäischen Organe im virtuellen Raum schafft aufgrund ihrer extremen Komplexität und Fragmentierung Raum für Kritik. Dennoch stellt das Internetportal der Europäischen Union in seiner Gesamtheit die größte geschlossene Informationsplattform für die Bürger da. Ebenso versucht die Europäische Union durch verstärkten Einsatz etwa im audiovisuellen Bereich aktiv zu werden. Das EU-Reality TV ermöglicht durch das Format *Europe by Satellite*, versucht hier Fuß zu fassen. Was beide Quellen gemeinsam haben ist, dass sie auf wenig Akzeptanz auf Seiten der Bevölkerung stoßen. Auch hier kämpft Europa mit seinem Problem der Distanz zum Bürger. Die Herausforderung liegt darin, Bürger zu mobilisieren, sich selbst über die Union zu informieren und dafür bereit bereitgestellte Instrumente zu verwenden. Das Kommunikationsdefizit zeichnet sich jedoch genau dadurch aus, dass es dem Bürger nicht als essentiell notwendig erscheint, sich selbst zu informieren. Der Grund dafür liegt immer noch in den verankerten starken Bedürfnissen, zum gewohnten nationalen Bezugsrahmen zurückzugreifen. Europa kämpft schlussfolgernd mit einer Auffassungskluft der Bevölkerung. Europäische In-

stitutionen senden quasi die Nachricht und Information, doch niemand ist gewillt sie aufzunehmen.

3) Das dritte analysierte Risiko beschäftigt sich mit der Ablehnung bzw. mit dem „Nicht-Erkennen“ von Information. Erfolgreich kommunizierte Information für den Bürger impliziert dennoch nicht zwingend eine erfolgreiche Akzeptanz. Zusätzlich zur Problematik der Kommunikation selbst, muss auch auf funktionierende individuelle Kommunikationsgewohnheiten eingegangen werden (Vgl. Gerhards 2001: 11-21). In diesem Zusammenhang spricht Gerhards von einer „dialogischen Orientierung“ als Basis erfolgreicher Kommunikationsstränge. Den Kernpunkt bildet hier die Bezugnahme auf die Argumente anderer Akteure, um somit die Rationalität einer konstruktiven Debatte sicherzustellen. So erzeugen öffentliche Debatten nicht nur mehr Transparenz sondern sie tragen auch zur Initiierung kollektiver Lernprozesse bei. Deliberative Kommunikation führt schlussfolgernd zu einem gegenseitigem Lernen von einander und argumentativen Annäherung zueinander (Vgl. ebd.: 5-16). Eine funktionierende Kommunikationspolitik der Europäischen Union wird sich durch ein allgemeines für alle Länder gleiches Kommunikationsprogramm nicht verwirklichen lassen.

4. Die Europäische Kommission

Das institutionelle Gefüge der Europäischen Union besteht aus fünf dominierenden Organen: Dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission, dem Rechnungshof und dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). In dieser Konstellation kann man von einer Dominanz des „institutionellen Dreiecks“ aus Kommission, Rat und Parlament sprechen. Diese drei Organe bestimmen den Fortschritt europäischer Integration, während dem Rechnungshof bzw. dem Gerichtshof mehr eine Kontroll- und administrative Überprüfungsfunktion zugeschrieben werden kann. Neben diesen Organen existieren als beratende Institutionen weiters der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) sowie der Ausschuss der Regionen (ADR).

4.1 Die Struktur und Arbeitsweise der Europäischen Kommission

„Die Europäische Kommission hat den Auftrag, dem allgemeinen Interesse der Europäischen Union zu dienen. Dazu ist sie in den Entscheidungsprozess der EU eingebunden und wirkt daran insbesondere in der Weise mit, dass sie Vorschläge für EU-Rechtsvorschriften vorlegt, die ordnungsgemäße Durchführung der Verträge und des EU-Rechts überwacht, die gemeinsamen Politiken durchführt und die Finanzmittel verwaltet“ (Europäische Kommission 2007b).

Die Europäische Kommission verkörpert in ihrer Funktion, im Gegensatz zum Rat ein supranationales Organ. Die Mitglieder der Kommission, und somit die Kommission selbst müssen unabhängig gegenüber den Mitgliedsstaaten sein. Es ist untersagt Weisungen von der nationalstaatlichen Ebene entgegenzunehmen, noch solche einzuholen (Vgl. Art. 213 EGV).

Unter der Bezeichnung „Europäische Kommission“ versteht man grundsätzlich die Institution selbst oder das Kollegium der Kommission, bestehend aus derzeit 27 Kommissaren. Ähnlich wie nationale Regierungen verkörpert auch die Europäische Kommission durch ihre Konstruktion eine administrative und eine exekutive Ebene. Das Kollegium der Kommissare und die dem Kollegium angegliederten Dienste verkörpern die politisch exekutiv ausgerichtete Handlungsebene. Die dem Kollegium unterstellten Generaldirektionen bilden die administrative Ebene. (Vgl. Tholoniati 2007: 21f).

Der Vertrag von Nizza regelt die zahlenmäßige Zusammensetzung der Kommission (Vgl. Vertrag von Nizza: Art.4). Art. 213 EGV wurde in diesem Zusammenhang dahingehend verändert, dass ab dem 27. Mitgliedsland die Zahl der Mitglieder der Kommission unter der Zahl der Mitgliedsstaaten liegt, wobei die Mitglieder auf der Grundlage einer Rotation ausgewählt werden, die der Rat zuvor einstimmig festlegt (Vgl. Art. 213 EGV). Der derzeit noch nicht gültige Reformvertrag von Lissabon würde ab dem Jahr 2014 ein Rotationsverfahren zwischen den Mitgliedsländern mit nunmehr zwei Drittel der bisherigen Kommissarsanzahl vorsehen. Die Mitgliedsstaaten sollen bei der Festlegung der Reihenfolge und bei der Zuteilung der Politikbereiche vollkommen gleich behandelt werden (Vgl. Vertrag von Lissabon: Art. 211a).

Bisher wurden die Mitglieder der Kommission von den Regierungen der Mitgliedsstaaten „im gegenseitigen Einvernehmen“ für eine Periode von fünf Jahren nominiert (Vgl. Art. 214 EGV). Den Vorsitz der Kommission führt ihr Präsident, der in seiner Form als *primus inter pares* fungiert. Bei der Zusammenstellung einer neuen Kommission einigen sich die Mitgliedsstaaten in der Regel zuerst auf einen gemeinsamen Präsidenten. Die übrigen Mitglieder werden dann in Abstimmung mit dem bereits gewählten Präsidenten ernannt. Der Präsident sowie die gesamte Kommission, muss vom Europäischen Parlament bestätigt werden. Das Parlament besitzt die Möglichkeit, die einzelnen Kommissare auf ihre Fähigkeit in Form einer Befragung hin zu prüfen. Missfällt dem Europäischen Parlament die Besetzung der Kommissionsmitglieder, kann das gesamte Kollegium abgelehnt werden.⁷ Die Zuteilung der Politikbereiche auf die einzelnen Kommissare entscheidet der Kommissionspräsident. Auch wenn die einzelnen Kommissare in ihrer Aufgabe für das Interesse Europas sprechen und nicht die Anliegen der Mitgliedsländer vertreten, bzw. ihre eigenen Herkunftsländer repräsentieren, sind mit den jeweiligen Aufgabenfeldern verschiedene Machtpositionen verbunden. Die verschiedenen Aufgabenfelder zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten sollen grundsätzlich rotieren, dennoch behaupten Kritiker in diesem Zusammenhang, dass die Auswahl der Themenfelder einem Kuhhandel zwischen den Mitgliedsstaaten und dem designierten Kommissionspräsidenten gleichkommt (Tömmel 2006: 60).

⁷ Das Europäische Parlament hat bei der Qualitätsüberprüfung der einzelnen Kommissare bei der letzten Investitur der Kommission im Jahr 2004 erhebliche Mängel festgestellt. Präsident Barroso wurde durch die drohende Ablehnung der Kommission von der Seite des Parlaments gezwungen einzelne Kommissare zu auszutauschen.

Die Kommission wird jeweils für eine Amtszeit von fünf Jahren bestellt (Vgl. Art. 214 Abs. 2 EGV). Bei einem Verstoß gegen den Verhaltenskodex oder bei einem Nicht-Erfüllen der Voraussetzungen des Amtes kann jedes Mitglied der Kommission auf Antrag des Rates oder der Kommission selbst, durch den EuGH aus seinem Posten enthoben werden (Vgl. Art. 216 EGV). Das Europäische Parlament besitzt die Möglichkeit, die gesamte Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt aufzufordern. Einzelne Kommissare können auf Initiative des Parlaments jedoch nicht zum Rücktritt gezwungen werden. Der Präsident der Kommission hingegen besitzt, mit Zustimmung des Kollegiums die Möglichkeit einzelne Kommissare zum Rücktritt aufzufordern (Vgl. Art. 217 Abs. 4 EGV).

Der Stellenplan der Kommission umfasste im Jahr 2007 19 004 Dauerplanstellen und 366 Stellen auf Zeit, finanziert aus Verwaltungsmitteln sowie 3828 Dauerplanstellen, finanziert aus Forschungsmitteln. Hinzu kamen 3733 Beamtenstellen in den Regulierungsagenturen für die der Kommission unterstellten Ämter (Europäische Kommission 2007b). Gemessen an der Aufgabenfülle der Europäischen Kommission erscheint der zuständige Verwaltungsapparat, verglichen mit ähnlichen Einrichtungen auf nationalstaatlicher Ebene, sehr gering.

Das Prinzip der Kollegialität ist für die Arbeitsweise des Kollegiums der Europäischen Kommission grundlegend. Alle Kommissare sind somit für Entscheidungen der Kommission verantwortlich. Gemäß Art. 219 EGV werden Beschlüsse mit einfacher Mehrheit getroffen. Aufgrund des Prinzips der Kollegialität wird versucht innerhalb des Kollegiums einen Konsens zu erzielen (Vgl. Egeberg 2007: 143). Kann ein solcher nicht erreicht werden, wird das entsprechende Dossier an eine untergestellte Arbeitsebene der Kommission delegiert, um eben dort einen Konsens herzustellen. Sollte auch diese Maßnahme zu keinem Erfolg führen und ist das Kollegium zu einer schnellen Abstimmung gezwungen, kommt es zu einem Abstimmungsverfahren nach dem Mehrheitsprinzip innerhalb des Kollegiums. Dies ist jedoch nicht die Praxis und kommt in der Regel etwa nur drei- bis viermal im Jahr vor (Vgl. Pollak/Slominski 2006: 83).

4.1.1 Dienste der Kommission

Jeder einzelne Kommissar bedient sich eines eigenen Kabinetts. Dieser Verwaltungsapparat besteht aus ausgewählten Mitarbeitern und Beratern des Kommissars und dient zur Vorbereitung politischer Entscheidungen sowie als Bindeglied innerhalb der horizontalen europäischen Kommissionsebene zu anderen Kabinetten und Kommissionsmitgliedern. Weiters stellt es auf vertikaler Ebene das Bindeglied zwischen den Kommissionsmitgliedern und der Generaldirektion dar (Vgl. Dietz 1999: 53f).

Die Rolle der Kabinette ist auch, Informationen für den Kommissar, zu filtern und aufzubereiten. Wöchentliche Treffen der Kabinettschefs ermöglichen erst ein kollektives kohärentes Beschlussfassen der Kommission. Den Kabinetten wurde oft unterstellt, nationale Enklaven der Kommissare zu sein. Seit der Prodi-Kommission, muss ein Kabinett aus mindestens drei verschiedenen Nationalitäten bestehen, vor allem der Kabinettschef soll einen anderen nationalen Hintergrund als der Kommissar aufweisen (Vgl. Egeberg 2007: 145f).

Die administrative Ebene der Europäischen Kommission setzt sich aus ihren *Diensten*, oder anders ausgedrückt aus ihren einzelnen Generaldirektionen und internen wie allgemeinen Diensten zusammen. Die Generaldirektionen decken de facto alle Politikbereiche der Europäischen Union ab und stellen die administrativen Verwaltungsebenen dar. Die zusätzlichen Dienste decken keine eigenständigen Politikbereich ab sondern verwalten administrative Aufgaben wie Betrugsbekämpfung, Verwaltung, Datenverarbeitung oder Dolmetschen.

Die Generaldirektionen selbst sind in ihren Aufgaben, Funktionen und Größen sehr verschieden. Eine Generaldirektion ist in ihrer Funktionsweise direkt einem Kommissar unterstellt. Derzeit gibt es 26 Generaldirektionen und neun Dienste, gewisse Verwaltungsapparate sind schlussfolgernd zwei Kommissaren untergeordnet.

Bei der Funktionsweise der einzelnen Politikbereiche unterscheidet man Direktionen die in ihrer Organisation eine sektorale oder horizontale Aufgabe erfüllen. Die Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit oder die Direktion Landwirtschaft und regionale Entwicklung reflektieren eine sektorale Organisation. Im Gegensatz dazu unterscheidet man horizontale Dienste, wie etwa die Generaldirektion Budget, Personal oder Kommunikation. Das Generalsekretariat der Kommission ist der wichtigste hori-

zontale Dienst. Das Generalsekretariat spielt eine wichtige Rolle in der Kommunikation innerhalb der Kommission und für die Verständigung der Kommission mit außen stehenden Institutionen (Egeberg 2007: 146f).

4.1.2 Aufgaben der Kommission

Motor der Integration

Die Europäische Kommission nimmt durch ihr ausschließliches Initiativrecht in den vergemeinschafteten Politikbereichen der ersten Säule⁸ der Europäischen Union eine besondere Stellung im Integrationsprozess der Europäischen Union ein.

Das so genannte Vorschlag- oder Initiativrecht der Kommission folgt aus Artikel 211 EGV, wonach es Aufgabe der Kommission ist, am Zustandekommen der Handlungen des Rates und des Parlaments mitzuwirken. Diesem Prinzip entsprechend, beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission (Vgl. Buttlar 2003: 22). Das Europäische Parlament und der Rat können ihre legislative Kompetenz folglich nur auf Vorschlag der Kommission wahrnehmen. Allerdings besteht für Rat und Parlament die Möglichkeit, die Kommission zu einer Vorlage aufzufordern. Umgekehrt besitzt die Kommission nach dem Prinzip des Ermessens die Möglichkeit, Vorschlagsvorlagen zeitlich wie inhaltlich zu beeinflussen. Grundsätzlich liegt die Wahrnehmung des Initiativrechts bezüglich Zeitpunkt, Form und Inhalt einzig und allein im Ermessen der Kommission. Darüber hinaus besitzt die Kommission das Recht, durch Abwarten und Untätigkeit eine Rechtssetzung durch Rat und Parlament zu verhindern. Dies geschieht dann, wenn die Kommission der Meinung ist, dass ein bestimmter Vorschlag entweder gar nicht oder nicht zum gegebenen Zeitpunkt dem Gemeinschaftsinteresse entsprechen würde (Vgl. ebd.: 23).

Das Monopol zur Vorlage von Entwürfen für Rechtsakte genießt die Europäische Kommission ausschließlich in den Politikbereichen der ersten Säule. Ihre Wirkungsspanne umfasst die Bereiche Handel, Industrie, Wettbewerb, regionale Entwicklung,

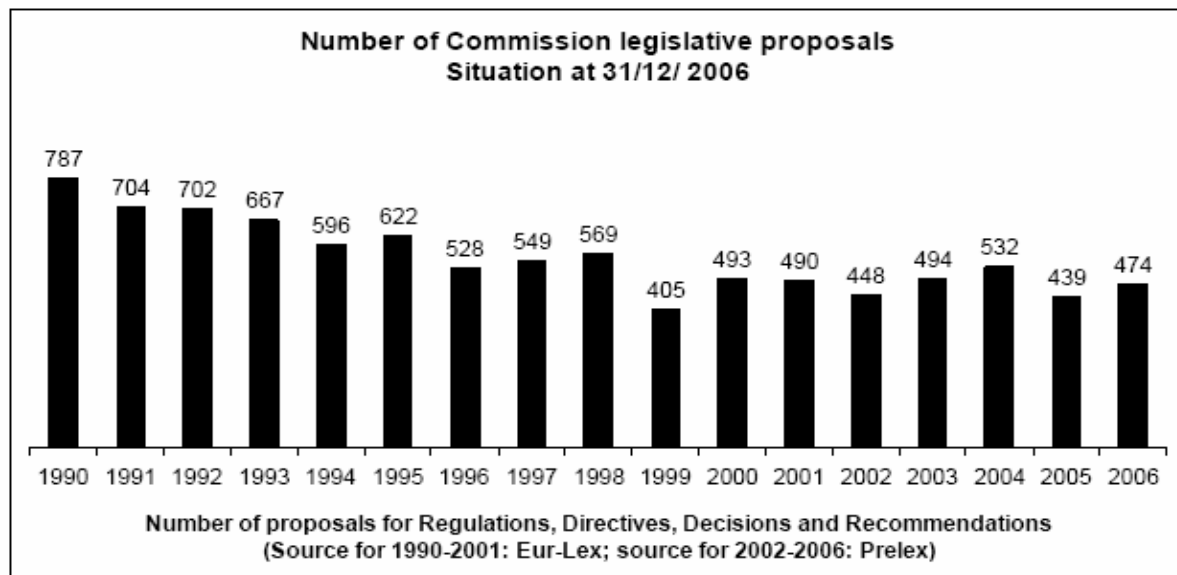
⁸ Der Aufbau der Europäischen Union erfolgt in der Gestalt von drei Säulen und einem übergeordneten Dach – der Europäischen Union. Die drei Säulen stehen für verschiedenen Kooperationsbereiche. Die erste Säule verkörpert die Europäische Gemeinschaft. Wirtschafts- und sozialpolitische Aufgabenbereiche, Umwelt, Verbraucherpolitik sowie Asyl- und Einwandererpolitik fallen in diesen Zuständigkeitsbereich. Die Politikgestaltung der ersten Säule ist geprägt durch supranationale Zusammenarbeit der Akteure auf Europäischer Ebene. Die zweite Säule umfasst die zwischenstaatliche Politikgestaltung im Bereich der Sicherheits- und Außenpolitik. Die dritte Säule umfasst die Zusammenarbeit im Bereich der Polizei und der Justiz.

Landwirtschaft, Umwelt, Energie, Entwicklungszusammenarbeit und Forschung. Es gilt des Weiteren in den Bereichen steuerliche (Vgl. Art. 93 EGV) wie allgemeine (Vgl. Art. 94 EGV; Art. 95 EGV) Rechtsharmonisierung. Die Kommission agiert in diesen Bereichen nach dem Prinzip der Subsidiarität und Proportionalität. Es kommt nur dann zu einer Rechtsaktvorlage, wenn eine gemeinschaftliche Lösung effektiver erscheint (Vgl. Sabathil/Joos 2008: 6).

Neben der Unterbreitung von legislativen Vorschlägen erarbeitet die Kommission eine Reihe von vorbereitenden Dokumenten wie etwa Grün oder Weißbücher, Stellungnahmen oder Empfehlungen, die Anstöße für Diskussionen bieten sollen. So trat die Europäische Kommission im Jahr 2007 43 Mal zusammen, übermittelte 462 Vorschläge für Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen. Des Weiteren legte sie 358 Mitteilungen, elf Grünbücher und vier Weißbücher vor (Vgl. Gesamtbericht 2007).

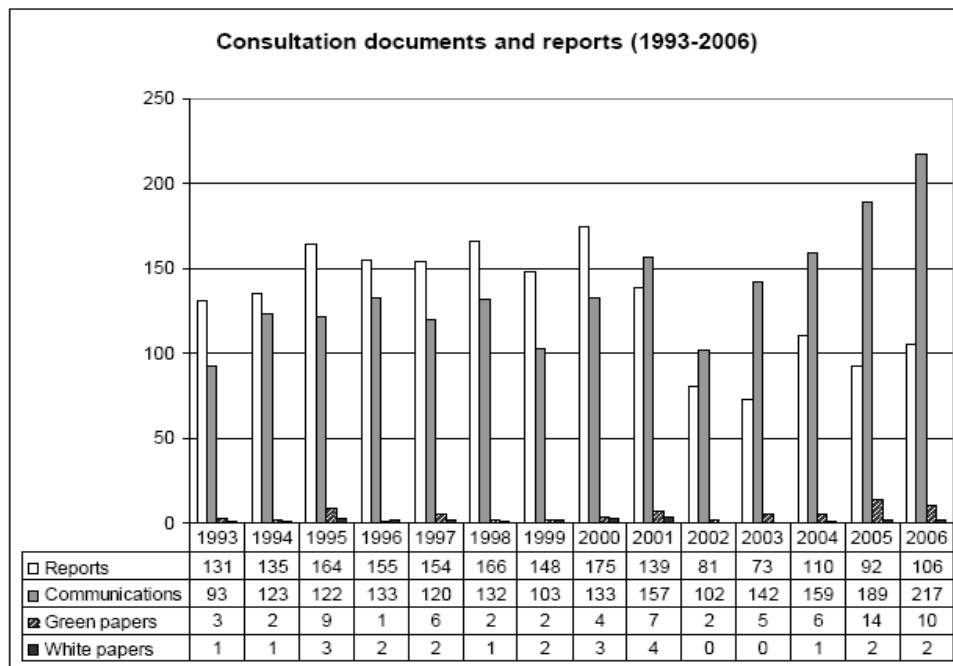
Die folgenden Abbildungen geben einen Überblick über die Tätigkeit der Europäischen Kommission von 1990 bis 2006:

Abb. 1: Zahl der Rechtsetzungsvorschläge der Kommission



Quelle: Europäische Kommission 2007: COM/2007/286 endgültig.

Abb. 2: Konsultationspapiere und Berichte



Quelle: Europäische Kommission 2006: COM/2007/286 endgültig.

Hüterin der Verträge

Die Europäische Kommission, die wie bereits angesprochen, ausschließlich dem Gemeinschaftsinteresse verpflichtet ist, übt zur Einhaltung der gemeinschaftlichen Bestimmungen von Seiten der Nationalstaaten eine Kontrollfunktion aus. Ist die Kommission der Ansicht, dass ein Mitglied der Gemeinschaft sich nicht an die Einhaltung von Quoten oder Beihilfen hält, bzw. eine unkorrekte Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationales Recht erkannt wird, muss die Kommission bei Verdacht eines Vertragsverstoßes einschreiten. In welcher Weise die Kommission von einem Fehlverhalten informiert wird, spielt primär keine Rolle. So wird die Kommission immer wieder von nationalen Unternehmen oder anderen Mitgliedsstaaten auf das Fehlverhalten anderer Mitglieder hingewiesen. Die Kommission muss aufgrund ihrer Position ein Vertragsverletzungsverfahren gegen das Mitgliedsland einleiten, welches als letzter Verfahrensschritt in einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof münden kann. (Vgl. Art. 226 EGV; Vgl. Dietz 1999: 7f).

Exekutivorgan der Union

Die Europäische Kommission besitzt in wenigen Politikfeldern direkte Exekutivbefugnisse, insbesondere in den Bereichen der Sicherung des freien Wettbewerbs. In die-

sem Zusammenhang besitzt die Kommission direkte Befugnisse bei der Kontrolle von Unternehmensfusionen, bei der Überwachung von Subventionspolitik oder bei der Einhaltung von Wettbewerbsregeln. Im Bereich der Agrarpolitik fällt die Abwicklung der Agrarpreisausgleichszahlungen in die Kompetenz der Kommission. Weitere Exekutivfunktionen nimmt die Kommission in der Verwaltung der verschiedenen Fonds und Finanzinstrumente der Union wahr (Vgl. Tömmel 2006: 63).

Zusammen mit dem Rat der Europäischen Union nimmt die Kommission speziell im Bereich der Außenwirtschaftsbeziehungen der EU, eine repräsentative Funktion ein. Im Bereich der Beitritts- oder Assoziierungsverhandlungen mit Drittstaaten vertritt die Kommission durch ein Mandat die Union. In Verhandlungen mit internationalen Organisationen besitzt die Kommission das Recht auf selbstständiges Handeln, sofern es um außenwirtschaftliche Fragen geht (Vgl. ebd.).

4.2 Generaldirektion Kommunikation

Seit dem Jahr 2004 untersteht die Generaldirektion Kommunikation direkt dem Präsidenten der Kommission, sowie der Vizepräsidentin Margot Wallström. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung kommunikationspolitischer Maßnahmen innerhalb der Europäischen Union bzw. seit dem Einsetzen einer starken Kritik seitens der Unionsbevölkerung zum Gemeinschaftsprojekt, durchlief die Generaldirektion Kommunikation eine Reihe großer Veränderungen. Schon im Jahr 1997 wurde die Generaldirektion einer umfangreichen Umstrukturierung unterzogen und schließlich, als Konsequenz zur negativen Auffassung bisheriger Kommunikationsmaßnahmen von Seiten der Bürger, im Jahr 2004 zu einer spezifischen zielorientierten Institution umstrukturiert. Umfasste das Aufgabenfeld der Generaldirektion Kommunikation in den 1990er Jahren noch Politiken wie Kultur und Sport, lässt sich nun eine deutliche starke Konzentration auf rein kommunikative Informationspolitiken feststellen.

Die Generaldirektion Kommunikation besitzt in ihrer derzeitigen Struktur einen doppelten Informationsauftrag. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Information der Medien und Bürger über die Aktivitäten der Europäischen Union. In dieser Funktion setzt die Generaldirektion die globale Informationspolitik der Europäischen Kommission um. Sie übernimmt auch, ähnlich wie eine *PR Agentur* die Kommunikation für die anderen Generaldirektionen und Dienste (Vgl. Dietz 1999: 219). Die Generaldirektion be-

müht sich innerhalb der Kommission um ein einheitliches Kommunikationskonzept und zentralisiert in Vertretung aller anderen Dienste die Kontakte zu den Medien. Ihre zweite Hauptaufgabe ist es, zusätzlich zum Informationsfluss von der Europäischen Union zum Bürger, auch gegenläufig die Kommission über die Meinungen und Anliegen der Bürger und Mitgliedsstaaten zu informieren. Zu diesem Zweck koordiniert die Generaldirektion die Aktivitäten der Vertretungen der Kommission in den Mitgliedsstaaten und holt in regelmäßigen Abständen Analysen über die öffentliche Meinung ein.

(2) The DGG will deputise in the absence of the Director General and under his authority supervises DIR B and C. In addition he will ensure the implementation of the "Action Plan to Improve Communicating Europa" by the Representations in the Member States, ensure DIR B and C support to project teams, and act as sub-delegated authorising officer for the budget lines under his/her responsibility.

-54-

Die administrative Führung des Direktorats der Generaldirektion Kommunikation liegt seit 2004 bei Claus Soerensen aus Dänemark. Der Direktor der Generaldirektion besitzt zusammen mit dem Präsidenten der Kommission auch die Schirmherrschaft über den Dienst der *Spokesperson*, des Sprechers der Kommission. Die Generaldirektion ist unterteilt in vier Direktorate sowie in eine stellvertretende Generaldirektion, welchem drei Direktorate und die Mitgliedsländerdienststellen untergeordnet sind.

4.2.1 Direktorate

Dienst des Sprechers der Kommission

Der Dienst der „*Spokesperson*“ repräsentiert die offizielle Stimme der Kommission gegenüber den Medien und den akkreditierte Journalisten bezüglich gegenwärtigen und zukünftigen Aktivitäten der Kommission. Die täglichen Medienunterrichtungen im Presseraum der Kommission fallen ebenso wie die Abwicklung von Pressekonferenzen in den Verantwortungsbereich dieses Dienstes. Der Sprecher der Kommission nimmt an parlamentarischen Sitzungen, Ministerratssitzungen, sowie an EU-Gipfeln teil und ist auch in diesem Bereich für die Information gegenüber der Presse verantwortlich. Im Jahr 2004 etwa organisierte der Dienst 115 Pressekonferenzen und etwa 100 Informationsgespräche. Darüber hinaus wurden 1543 Presseaussendungen, 306 Memos sowie 549 Ansprachen vorbereitet und publiziert (Vgl. Sabathil 2008: 181).

Direktion A: Strategie

Diese Direktion ist für die Kommunikations- und Informationsstrategie der Kommission verantwortlich. So fällt in den Aufgabenbereich der Unit A.1 die generelle Koordination der Kommunikationswege innerhalb der Kommission sowie mit den Mitgliedsländern. Unit A.2 publiziert Strategiepapiere und Kommunikationsdesigns. Beispiele für veröffentlichte Papiere aus dem Aufgabenbereich von Unit A.2 sind etwa das Weißbuch zur Kommunikationspolitik der Kommission, oder das Strategiepapier zu einer effizienteren Kommunikationspolitik.

Meinungsumfragen und Studien zur Situation und Zufriedenheit der Bevölkerung fallen unter den Aufgabenbereich von Unit A.3. Die jährlich durchgeführten Eurobarometerumfragen sind hier als Beispiel zu nennen.

Direktion B: Repräsentation

Die Verantwortung und Koordinierung der Kommissionsdienststellen in den 27 Mitgliedsländern unterliegt der Direktion B, im speziellen der Unit B.1.

Unit B.2 organisiert und leitet EU Informationszentren wie etwa die *Europe Direct Zentralen* in den einzelnen Mitgliedsländern. Der Bereitstellung und Publikation von einfacher und bürgernaher Information kommt in dieser Einheit eine Hauptaufgabe zu (Vgl. Sabathil 2008: 182).

Direktion C: Multimedia Kommunikation

Das Fortschreiten von Möglichkeiten der Interaktion zwischen Europäischer Union und dem Unionsbürger steht im Zentrum der Tätigkeit dieses Dienstes. Unit C.1 ist für die Aufbereitung von audiovisuellen Medien zuständig. Unter diesen Zuständigkeitsbereich fallen etwa die Bereitstellung von Studios und Multimedia Teams. Die Aufbereitung von digitalem TV durch das Medium *Europe by Satellite* fällt ebenso in den Zuständigkeitsbereich der Unit C.1 wie die digitale Bibliothek der Europäischen Union, die Koordinierung europäischer Fernsehkanäle wie *Euronews* sowie die Bereitstellung des kostenfreien europäischen Telefoninformationsdiensts (Vgl. ebd.).

Unit C.2 ist zuständig für die Internetperformance der Europäischen Union. Das offizielle EUROPA Internet Portal steht mittlerweile in 23 verschiedenen Sprachen zur Verfügung. Im Jahr 2004 umfasst das gesamte Portal mehr als eine Milliarde verarbeitete Seiten. Ein weiterer Zuständigkeitsbereich der Unit C.2 umfasst die offiziellen Publikationen der Europäischen Kommission. Die Zahl der gedruckten Publikationen lag im Jahr 2004 bei etwa 14 Millionen (Vgl. ebd.).

Direktion D: Ressourcen

Primär obliegt der Direktion D die Kontrolle und Steuerung der internen Finanzen und administrativen Funktionen der Generaldirektion Kommunikation. So besitzt die Unit D.1 die Verantwortung über das Budget und ist verantwortlich für die allgemeine Programmgestaltung. Die Rekrutierung von Personal unterliegt der Verantwortung von Unit D.2 (Vgl. ebd.).

5. Die Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission

Die Rechtsgrundlage der Europäischen Kommunikationspolitik bildet der *Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (EGV) aus dem Jahr 1957. Artikel 21 Abs.1 (Petitionsrecht der Unionsbürger) und Artikel 195 (Bürgerbeauftragter) stellen die notwendige Grundlage der europäischen Kommunikationspolitik dar. Die Europäische Kommission hat in einer Mitteilung ihre selbständige Tätigkeit im Bereich der Kommunikationspolitik wie folgt beschrieben:

„Einige Maßnahmen werden von der Kommission aufgrund von Verpflichtungen durchgeführt, die ihr als für die Umsetzung der Gemeinschaftspolitik zuständiges Organ aus dem Vertrag erwachsen. Als Beispiel sei hier die Informationspolitik genannt, die der Öffentlichkeit die Gemeinschaftsaktionen näher bringen soll. In diesem Bereich handelt die Kommission eigenständig und hält es daher nicht für erforderlich, für die Einzelnen Maßnahmen Rechtgrundlagen vorzusehen“ (Europäische Kommission 1994a).

Die gegenwärtige Kommunikationspolitik basiert auf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Vgl. Amtsblatt 200/C 364/01). Die Charta der Grundrechte ist eine derzeit rechtlich nicht bindende Rechtsgrundlage der Europäischen Union. Die Europäische Grundrechtscharta bildete ursprünglich einen Teil der nicht ratifizierten Verfassung. Der Vertrag von Lissabon enthält die Charta der Grundrechte nicht, jedoch würde im Falle einer Ratifizierung des Vertrages dieselbe durch einen Rechtsverweis im Vertrag Rechtsgültigkeit erlangen. Dies gilt jedoch nicht für Großbritannien und Polen. Für diese beiden Länder bleibt aufgrund einer Klausel die Charta weiterhin nicht rechtsbindend.

Kernpunkte der kommunikationspolitischen Grundlagen in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bilden:

- Artikel 11: Recht auf Information und freie Meinungsäußerung, sowie auf die Freiheit der Medien und ihre Pluralität
- Artikel 41: Recht gehört zu werden. Recht auf Einsicht einer jeder Person zu den sie betreffenden Akten

- Artikel 42: Recht der Unionsbürger auf den Zugang von Dokumenten der Europäischen Organe
- Artikel 44: Petitionsrecht für jeden Unionsbürger und Bürger mit europäischem Wohnsitz

Die Europäische Kommission äußerte sich im Jahr 1973 hinsichtlich ihrer Aufgabe, die Bürger mit Hilfe von effektiver Kommunikationspolitik am politischen Leben der Europäischen Union teilhaben zu lassen, mit einem realistischen Weitblick:

„Dies ist keine einfache Aufgabe und sie kann nicht von heute auf morgen realisiert werden“ (Europäische Kommission 1973: SEC (73) 4660 in: Vgl. Gramberger 1997: 269).

Wie schwer und hürdenreich sich die Beteiligung der Unionsbürger am politischen Prozess bzw. tatsächlich erweisen würde, konnte man 1973 noch schwer abschätzen. Dennoch gilt der Grundsatz einer schwierigen Realisierbarkeit heute noch wie damals.

Um die Effektivität kommunikationspolitischer Maßnahmen der Europäischen Union messbar zu machen, müssen vorab die Rollenverteilung der Akteure und deren Aufgaben charakterisiert werden. Wie der Name impliziert, besteht die Hauptaufgabe kommunikationspolitischer Programmen darin, zwischen verschiedenen Akteuren zu kommunizieren und zu informieren. Europäische Kommunikationspolitik beinhaltet also die Aufgabe der Informationsvermittlung von Seiten der Union zu ihren Unionsbürgern über ihre Tätigkeiten und die damit einhergehenden Veränderungen für den einzelnen Bürger. Bis zu welchem Grad man von einer effektiven Kommunikationspolitik sprechen kann, hängt von den vorbestimmten Parametern für Effektivität ab, bzw. lassen sich diese Vorraussetzungen auch an den angegebenen Zielen der Union selbst ausmachen. Setzt sich die Unionsgemeinschaft zum Ziel mit Hilfe von Kommunikationspolitik ein Mehr an demokratischer Legitimation oder eine größere Beteiligung der Bürger zu erreichen, können diese Ziele als Maßstab für das Funktionieren der Politik herangezogen werden.

Die Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission ab dem Jahr 1997 steht im Zentrum dieser Arbeit. Um ein umfassendes Bild kommunikativer Prozesse, Strategien und Veränderung zu zeigen zu können wird im nächsten Abschnitt auf eine Untersuchung zur Effektivität der Kommunikationspolitik von Marc Gramberger verwiesen. In seiner Dissertation fasst Gramberger die kommunikationspolitischen Tätigkeiten der Europäischen Union für den Zeitraum von 1952 bis 1996 zusammen. Für diesen Zeitraum liegt somit bereits ein Ergebnis da, welches im folgenden Abschnitt überblicksartig veranschaulicht wird.

Marc Gramberger hat mit Hilfe von verschiedenen Maßstäben versucht, die Effektivität der Kommunikationspolitik zu messen. Die Untersuchungskriterien unterscheiden sich jedoch grundlegend von den Analysen und Untersuchungsmethoden dieser Arbeit. Gramberger analysiert die Effektivität der Kommunikationspolitik der Europäischen Union indem er in einem zeitlichen Verlauf untersucht bis zu welchem Grad von ihm zu erfüllende Effektivitätskriterien erreicht wurden. Die Hauptanalyse dieser Arbeit, stellt im Unterschied zu Grambergers Untersuchung die Effektivität einzelnen Strategien und Maßnahmen in den Vordergrund.

Ergänzt man die Tätigkeiten der Kommission im Bereich des Informationssektors um die Zeitspanne von 1996 bis in die Gegenwart, lässt sich auf rund 56 Jahre Kommunikationspolitik zurückblicken. Man würde vermuten, dass dies eigentlich ein genügend großer Zeitraum ist um aus eigenen Erfahrungen und Lernprozessen eine effektive Kommunikationspolitik gestalten zu können. Nicht von heute auf morgen, wie dies die Kommission 1973 wohlweislich erkannte, aber zumindest im langen Zeitraum von 1952 bis 2008. Die halbjährlich durchgeführten Umfragen der Europäischen Kommission durch das Instrument des Eurobarometers, geben kontinuierlich einen umfassenden Einblick über die Einstellungen, Wünsche und Beschwerden der Unionsbürger. Im Herbst 2007 (Vgl. Eurobarometer 2007: Nr. 68) gaben 49% der österreichischen Bevölkerung an, nicht zu verstehen wie die europäische Politik funktioniert. Dies allein wäre für die Europäische Kommunikationspolitik mit 56 Jahren Erfahrungen an Kommunikation wohl nicht Grund genug, ein Scheitern ihrer Politik einzugestehen, würde doch auch das Ergebnis hinsichtlich des Verständnisses der Bürger zu nationalen Politiken ähnlich ausfallen. Dass 68% der Unionsbürger in Österreich angeben, nicht gut über politische Vorgänge in Europa informiert zu sein

(Vgl. Eurobarometer 2007: Nr. 68, 43), kommt einem Scheitern der Informationspolitik der Europäischen Union wohl schon ziemlich nahe, sofern man die Verantwortung für diesen Bereich einzig und allein auf die gemeinschaftliche Ebene übertragen will.

Für eine umfassende Analyse europäischer Kommunikationspolitik ist es notwendig, die Politikgestaltung im Laufe der Jahre zu beobachten. Betrachtet man den Zeitraum europäischer Kommunikationspolitik lässt sich ein erkennbarer Bruch und Wandel der Informationspolitik ab dem Jahr 1993 erkennen. Ausschlaggebend war das dänische Nein zum Vertrag von Maastricht im Jahr 1992. Im Folgenden wird daher primär von der modernen Kommunikationspolitik ab 1992 gesprochen. Die politische Ausgestaltung der europäischen Kommunikationspolitik von 1952 bis 1992 wird im folgenden Kapitel behandelt.

5.1 Kommunikationspolitik 1952 – 1992

Die Effektivität kommunikativer Maßnahmen allein an der Höhe der Investitionen zu messen, führt zu keinem eindeutigen Ergebnis. Hinzu kommt die grundsätzliche Problematik die realen Ausgaben kommunikationspolitischen Maßnahmen nachzuvollziehen, da zum einen eine große Divergenz herrscht welche Aktivitäten mitgerechnet werden. Zum anderen kam es in der Vergangenheit durch einen ständigen Wechsel der Aufgabenverteilung innerhalb der europäischen Institutionsstruktur zu einer Desorganisation der zuständigen Kompetenzaufteilung. Trotz verschiedener Umstrukturierungen des Haushaltes konnten diese Probleme auch für den Bereich der Kommunikationspolitik nicht befriedigend gelöst werden. Die Umstrukturierung des Haushaltes, einhergehend mit einer undurchsichtigen bzw. unterschiedlichen Verteilung und Benennung der Mittel macht vor allem eine langfristige Beobachtung sehr schwierig.

Die Effektivität einer europäischen Kommunikationspolitik kann somit nicht allein an der Höhe der Ausgaben in diesem Bereich gemessen werden. In diesem Bereich ist vor allem Kritik an der Herangehensweise Grambergers nötig, dessen Untersuchungen sich primär auf die Entwicklung im Haushalt beziehen.⁹

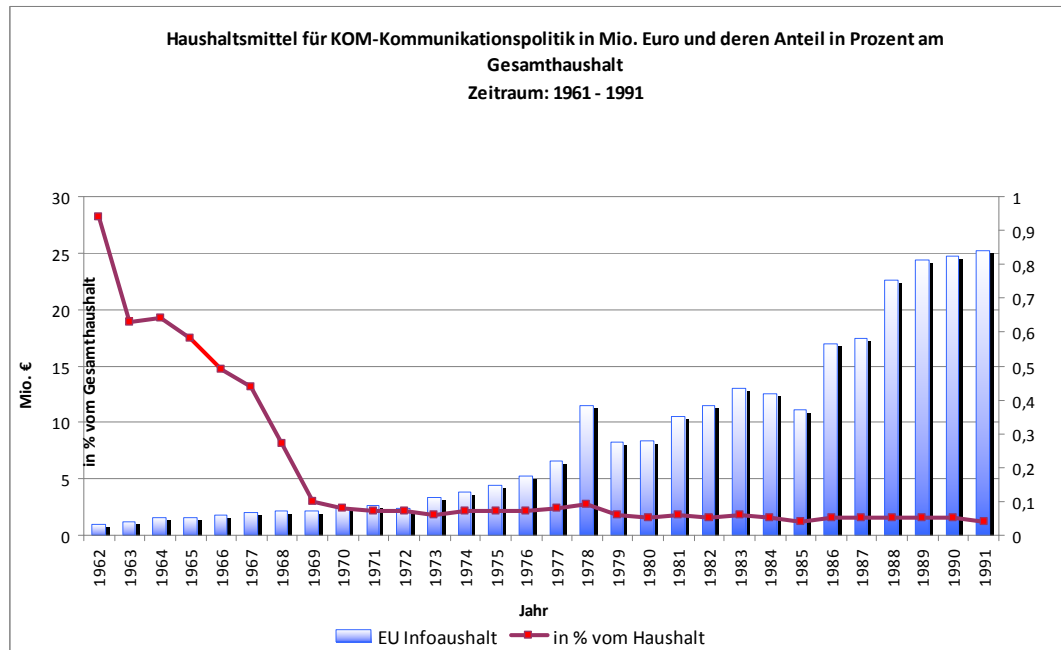
Für den Zeitraum von 1952 bis 1992 lassen sich bezüglich der Höhe der Ausgaben im Informationsbereich keine eindeutigen langfristigen Trends feststellen, sieht man vom radikalen Rückgang an Investitionen in den Gründerjahren bis 1970 ab, welche wiederum durch Kompetenzverteilungen erklärt werden können und de facto nicht mit einer Senkung von reellen Zahlungen einhergehen.

Die Analyse Grambergers zeigt anhand der Ausgabengraphik, dass es langfristig bis zum Jahr 1992 zwar keinen eindeutigen Trend in eine positive oder negative Richtung gibt, jedoch kurzfristig – jeweils für die Periode der zuständigen Kommission,

⁹ Die von Gramberger angeführten Zahlen sind nicht genau definiert und daher nur mäßig aussagekräftig. Gramberger rechnet in seiner Analyse der finanziellen Ausgaben lediglich die Rubrik „Information und Kommunikation“ (B 3-3) ein. Wie die Hauptanalyse dieser Arbeit zeigt tragen jedoch auch andere Rubriken wie etwa „Kultur und audiovisueller Bereich“ (B 3-2) zur komplexen Kommunikationspolitik der Europäischen Union bei. Um die Daten im Bereich der finanziellen Ausgaben im zeitlichen Verlauf miteinander vergleichen zu können, wird in dieser Arbeit ebenfalls lediglich die Hauptrubrik B3-3 für die finanzielle Untersuchung herangezogen. Eine alternative Betrachtungsweise der getätigten Ausgaben im Bereich Kommunikation für den Zeitraum von 1991 bis 2000 bietet: Hoesch 2003:70ff.

es sehr wohl zu einer Stärkung bzw. Schwächung des Kommunikationssektors kommt.

Abb. 4: Haushaltsmittel für die KOM-Informationspolitik und deren Anteil am EG-Haushalt 1961 – 1991.



Quelle: Gramberger 1997: 270.

Ein Ziel der Untersuchung Grambergers (Vgl. Gramberger 1997) war die Beantwortung der Frage inwieweit die Europäische Kommunikationspolitik in dem beobachteten Zeitraum eine erhöhte Notwendigkeit nach Legitimation, hervorgerufen durch eine vertiefte Integration und Kompetenzverschiebung von der nationalen zur europäischen Ebene, erfüllen konnte. Dieser Ansatz wird auch in dieser Arbeit weiterverfolgt. Die zweite Hypothese der Arbeit soll durch diese Form der Untersuchung bestätigt werden. Ziel ist es aufzuzeigen, dass eine verbesserte Kommunikationspolitik in der Lage ist das sozio-psychologische Demokratiedefizit zu mindern. In Kapitel 3 wurde bereits angeführt, dass die mangelhafte Kommunikationspolitik eine Mitschuld eines Defizits auf europäischer Ebene trägt. Gramberger stützt sich in seiner Analyse auf diese gleichen Grundvoraussetzungen.

Die Analyse Grambergers erfolgte anhand von sechs verschiedenen Ansätzen (Vgl. ebd.) in denen hinterfragt wurde,

- 1) inwieweit von einem allgemeinen Anstieg der von der Kommission genutzten PR ausgegangen werden

- 2) ob damit breitere Teile der Bevölkerungsgruppe angesprochen werden konnten
- 3) inwieweit sich die Kommunikation professionalisiert hat
- 4) inwieweit PR politisch aktiv als Legitimationsmittel gerechtfertigt werden kann
- 5) ob Kommunikation manipulativ eingesetzt wurde
- 6) inwieweit die gesteigerte Kommunikationspolitik zielgerichtet auf demokratische Legitimation ausgerichtet war.

Zu Punkt eins lässt sich in dieser Analyse feststellen, dass die Kommunikationspolitik bis 1996 im Verlauf der Integration generell auf einem niedrigen Niveau stattgefunden hat. Erst später hat die Kommission unter Kommissionspräsidenten Santer 1995 einen wirklich erkennbaren Umschwung der Kommunikationsprioritäten eingeleitet. Obwohl bereits darauf hingewiesen wurde, dass das alleinige Messen der Ausgaben nicht zu einem befriedigenden Ergebnis führt, lässt sich feststellen, dass der kommunikationspolitische Haushalt nicht mit der Entwicklung der Gesamtausgaben Schritt halten konnte, auch wenn es tendenziell zu einem leichten Anstieg der Ausgaben in diesem Bereich kam (Vgl. Gramberger 1997: 269f).

Auch die Frage nach der von der Kommission politisch erreichten Bevölkerungsgruppe lässt sich diesem Trend folgend beantworten. So kam es wohl zu einem Anstieg, dieser fiel jedoch im Vergleich zum Maß der Integration sehr gering aus. Die Operationalisierung erfolgte in diesem Zusammenhang etwa über die Beobachtung der Pressepolitik und deren Berichterstattung. So lässt sich festhalten, dass es im angesprochenen Zeitraum zu einem erheblichen Anstieg von Fachpublika kam, die Bevölkerung jedoch nur sekundär direkt angesprochen wurde. Ein Anstieg bei der direkten Kommunikation von Seiten der Europäischen Kommission zu breiten Bevölkerungskreisen lässt sich zu den ersten EP Direktwahlen ausmachen. Neue audiovisuelle Produktionen oder europaweite Plakataktionen sind hier zu nennen (Vgl. ebd.: 207f).

Bezüglich des Grades an Professionalität fällt die Analyse je nach Bereichen unterschiedlich aus. Eine durchgängige einheitliche Professionalisierung ist nicht zu erkennen. Unter Professionalisierung der Kommunikationspolitik versteht Gramberger etwa eine ordentliche kohärente Organisation, Verwaltung und Kompetenzaufteilung

kommunikationspolitischer Maßnahmen. Aufgrund der ständigen Verschiebung von Kompetenzen, bzw. der dauerhaften Umstrukturierung konnte es bislang zu keiner einheitlichen durchgängigen Kommunikationspolitik kommen. Kommunikationspolitische Kompetenzen hinsichtlich einer positiven PR der Europäischen Union blieben über lange Strecken fragmentiert und aufgeteilt auf mehrere Generaldirektionen. So war etwa auch der wichtige Presse- und Sprecherdienst der Kommission nicht der für Kommunikation verantwortlichen Generaldirektion unterstellt, sondern wechselte in seiner Zuständigkeit oftmals den übergeordneten Dienst. Ein Grund dieser schwachen institutionellen Verankerung kommunikationspolitischer Dienste lässt sich darin finden, dass der Stellenwert kommunikationspolitischer Maßnahmen lange nicht erkannt wurde. Aus diesem Grund und der mangelnden Unterstützung seitens der Kommission wurde keine eigenständige kompetente Generaldirektion für Kommunikation gebildet. Vielmehr stand der für Kommunikation und Information zuständige Dienst in starker Abhängigkeit zur periodisch wechselnden Kommission und deren sich verändernden Prioritäten (Vgl. Gramberger 1997: 272ff).

Im Bereich politisch aktiver Kommunikation als Legitimationsmittel europäischer Politik fällt das Urteil ebenso bescheiden aus. Eine Zunahme aktiver politischer Informationspolitik hinsichtlich demokratischer Legitimation lässt sich nur bedingt feststellen. Aktive politische PR wurde von der Kommission im untersuchten Zeitraum wenn, dann sehr divergent genutzt. So wurde etwa zu Beginn der Integration unter Monnet, dem Präsidenten der hohen Behörde der Montanunion, der Vorgängerinstitution der Europäischen Kommission, aktiv politisch versucht, Informationsweitergabe an die Bevölkerung möglichst gering zu halten. Ende der 1950er Jahre kam es zu einem ersten Schritt in Richtung demokratischer Legitimation und politische Kommunikation. Aktive Kommunikationspolitik wurde zunehmend als Förderung und Legitimation der Europäischen Integration im Sinne von Unterstützung für die Integration, verstanden. Wenn auch diese Form der Legitimation noch keine reale Anwendung fand, bildet dieses Zugeständnis die Grundlage der Aufgaben gegenwärtiger Kommunikationspolitik.

Die Kommunikations- und Informationspolitik der Europäischen Kommission war bis 1992 eindeutig manipulativ und werbend. Der Wahrheits- und Vollständigkeitsbezug wurde grundsätzlich nicht erreicht. Generell war diese manipulative Haltung nicht unbedingt beabsichtigt, jedoch wurde für eine positive verschönerte Darstellung der

Gegebenheiten eine manipulierte Darstellung in Kauf genommen (Vgl. Gramberger 1997: 273f).

Des Weiteren lässt sich für die Informationspolitik bis 1993 keine eindeutige demokratische Legitimationsförderung feststellen. Wie bereits in den Punkten zuvor angesprochen, hat auch in demokratietheoretischer Hinsicht die Kommission nur wenig zu einer positiven Veränderung der Situation beigetragen. Dementsprechend war die Kommunikationspolitik bis 1993 sehr einseitig und durch den Mangel an Einbeziehung von Akteuren gekennzeichnet. Die einzige aktive Nutzung von kommunikativer PR als Legitimationsförderung lässt sich in der Kampagne zur ersten Direktwahl des EP 1973 ausmachen. Ein Schein von demokratischer Legitimität wurde somit gewahrt, wenngleich Kommunikationspolitik eher der schönfärbenden Darstellung der Verhältnisse, mit dem Ziel der Unterstützung für weitere Integrationsschritte, entsprach. Die Herausbildung demokratischer Strukturen wie etwa die Stärkung einer europäischen Öffentlichkeit blieben jedoch zweitrangig (Vgl. ebd.: 275).

Zusammenfassend lässt sich anhand der Analyse Grambergers also eine an Effektivität und Professionalität mangelnde Kommunikationspolitik, bis 1992/1993 feststellen. Die angewandte Strategie konnte den von Seiten der Bürger geforderten Bedarf an demokratischer Legitimation von durch die vermehrte horizontale wie vertikale europäische Integration nicht herstellen. Die größten Probleme lassen sich vor allem in der damaligen Struktur und Organisation kommunikationspolitischer Programme und der dafür verantwortlichen Institutionen, sowie in der gegenwärtig differenzierten ideologischen Auffassung vom Sinn einer Kommunikations- und Informationspolitik feststellen. Die Aktivitäten der Kommunikationspolitik waren grundsätzlich gekennzeichnet durch unvollständige, schwache und fehlende Durchsetzung der Konzepte, einhergehend mit der Unzufriedenheit und Resignation über die eigene PR Arbeit. Ausschlaggebend für diesen Umstand war sicherlich auch eine schwache und unkoordinierte, vor allem aber führerlose Institutionsstruktur. Eine dauerhafte Dezentralisierung, mit einhergehenden überschneidenden bzw. wechselnden Kompetenzen trug maßgeblich zu dieser Situation bei (Vgl. ebd.).

Der Diagnosebericht der De Clerq-Gruppe 1993 zur vorangegangenen Informationspolitik der Kommission fasst die Situation zusammen:

Die Botschaften erreichen ihre Adressaten nicht, da die Inhalte nicht bürgerbezogen und weil sie unverständlich sind [...] Der Umfang der unwichtigen, fehlgeleiteten und verwirrenden Informationen [macht, Anm. des Verfassers] eine effiziente Öffentlichkeitsarbeit [...] praktisch unmöglich“ (De Clerq-Gruppe-Dok. 1993)

5.2 Kommunikationspolitik von 1992 – 2004. Grundlage aktueller Kommunikationspolitiken

1992 lehnte die dänische Bevölkerung bei einer Wahlbeteiligung von 82,9% den Vertrag von Maastricht mit 50,7% ab und löste damit eine Krise des Gemeinschaftsprojektes aus. Die Organe und Politiker der Europäischen Gemeinschaft trafen dieses Ergebnis besonders stark, da niemand auf diesen Ausgang vorbereitet war. Bezeichnend dafür war die Tatsache, dass der Vertrag keine notwendige Klausel für eine eventuelle Nicht-Ratifizierung durch einen Mitgliedsstaat enthielt (Vgl. Gramberger 1997: 216).

Die hereinbrechende Krise gekennzeichnet durch absolute Handlungsunfähigkeit der Europäischen Institutionen war jedoch selbst verschuldet und stand in unmittelbarem Zusammenhang mit der Kommunikationspolitik der Union. Der Vertrag von Maastricht entsprach nicht den Vorstellungen des amtierenden Kommissionspräsidenten Delors, der sich für eine schlanke Konstruktion des Dokuments einsetzte (Vgl. ebd.: 217).

Der schwer verständliche Vertrag, mit all seinen Sonderregelungen und Opt-Out Möglichkeiten führte zu dem Entschluss seitens der Kommission, sich im Ratifizierungsprozess im Hintergrund zu halten und die Verantwortung den einzelnen Mitgliedsstaaten zu überlassen. Offiziell wurde diese negative Haltung gegenüber dem Vertrag von Maastricht damit begründet, dass die Regierungen der Mitgliedsstaaten politische Inhalte wohl viel effizienter an die Bürger vermitteln könnten. Diese kommunikationspolitische Maßnahme der Kommission zeugt von der eindeutigen Schwäche und Inaktivität der vorhandenen Kommunikationsmöglichkeiten der Kommission. Die dänische Regierung, offensichtlich mit der Aufgabe das europäische Vertragswerk ihrer Bevölkerung schmackhaft zu machen ebenso überfordert wie die Kommission, versandte als kommunikative Maßnahme den Vertrag in seiner juristischen Komplettfassung an einzelne zufällig ausgewählte dänische Haushalte.

Das negative „Outcome“ dieser zum Scheitern verurteilten Strategie ist bekannt (Vgl. Gramberger 1997: 178ff).

Die erstmalige Kenntnisnahme von einer starken öffentlichen Meinung auf der europäischen Bühne löste in ganz Europa eine heftige Diskussion über das *Wie* und *Warum* europäischer Integration aus. Europäischen Politikern war es nicht mehr länger möglich, ihre vordergründigen Interessen zu verfolgen und davon auszugehen, dass die Mitgliedsstaaten und die Unionsbürger unkritisch mitspielen würden. Das Europäische Volk wollte gehört werden und die Europäische Gemeinschaft wurde zum Handeln gezwungen.

Die Reaktion innerhalb der europäischen Institutionen ließ nicht lange auf sich warten. Als schuldiger Prügelknabe wurde die Informationspolitik und die dafür zuständige Generaldirektion X tituiert (Vgl. Pedler 1994: 30-38). Kommissionspräsident Delors etwa hielt das Versagen der Informationspolitik und den damit einhergehenden Mangel an „Erklärung“ für den Bürger, für ausschlaggebend. Die Bürger hätten die positiven Inhalte nicht verstanden, bzw. sei einfach nicht genügend erklärt worden (Vgl. Delors 1993: 2).

Trotz dieser, wie Gramberger schreibt, „Arroganz“ der Kommission, die anstatt wirkliche Problemlösungen anzugehen, immer noch im Ignorieren der Tatsachen verharrte, kann das negative Referendum, bestätigt durch das „Nein“ der Dänen, als Aufbruch in eine neue Kommunikationsphase der Europäischen Kommission gewertet werden (Vgl. Gramberger 1997: 219f).

5.2.2 Die Kommunikationsstrategie Pinheiros

1993 trat Jacques Delors zum letzten Mal das Amt des Präsidenten einer neuen, aufgrund der EP Wahl 1995 verkürzten, Übergangskommission an. Der ehemalige portugiesische Außenminister und Präsident des Rates João de Deus Pinheiro übernahm den für Informationspolitik verantwortlichen Kommissionsposten. Zum ersten Mal wurde Informationspolitik zu einem Schwerpunktthema der Europäischen Politik. Kommunikationspolitische Maßnahmen waren in den folgenden zwei Jahren von den Spannungen und unterschiedlichen Auffassungen zwischen Delors und Pinheiro gekennzeichnet. Während Delors Wunsch nach Kontinuität des manipulativen Werbens europäischer Agenden im Vordergrund stand, trat Pinheiro für ein pro-

fessionelles bürgeroffenes deliberatives Kommunikationskonstrukt ein. Wohl auch durch die Unterstützung des Europäischen Parlaments, jedoch vordergründig durch eine niederschmetternde Kritik der öffentlichen Medien der von Delors und der damit beauftragten De-Clerq Gruppe vorgestellten Kommunikationsstrategie, erlangte Pinheiro die Oberhand in der Kongruenz um die Festlegung der Strategie und konnte den Grundstein für eine neue Kommunikationspolitik legen (Vgl. Gramberger 223-228).

Im Vordergrund der Kommunikationsstrategie von Pinheiro steht der Dialog zwischen Bürger und Gemeinschaftsebene. Ausgehend von der Annahme Pinheiros, dass die Aktivitäten der Gemeinschaft, sofern sie den Bürger als letzte Instanz betreffen, auch von diesem legitimiert werden müssen und dies durch mangelnde bzw. nicht vorhandene Kommunikation nicht gewährleistet ist, erkennt Pinheiro das Informationsdefizit der Europäischen Gemeinschaft als Demokratiedefizit (Vgl. Europäische Kommission 1994: 9-14).

Das Strategiepapier Pinheiros richtet sich nach folgenden Grundsätzen:

- Kommunikative Aktivitäten müssen transparent und verständlich sein.
- Informations- und Kommunikationspolitik muss sich nach den relevanten Bedürfnissen der Unionsbürger richten.
- Kommunikationsstrategien der Kommission müssen kohärent und klar definiert sein.
- Informationen müssen benutzerfreundlich und effektiv kommuniziert werden (Vgl. ebd.).

Aufgrund der mangelnden Unterstützung Delors, war es der Generaldirektion X unter der Leitung von Pinheiro grundsätzlich nicht möglich, alle angedachten Reformen in die Tat umzusetzen. So lagen etwa geplante Umstrukturierungen und Reformen in institutioneller Hinsicht hinter den erhofften Erwartungen, wenn auch zusammenfassend die für Kommunikationspolitik zuständige Generaldirektion X eine enorme Aufwertung erfuhr. Resümierend kann festgehalten werden, dass das Konzept Pinheiros einen Bruch mit der bisherigen Kommunikationspolitik bedeutet. In seiner

vordefinierten Form ist diese Kommunikationsstrategie die Basis und der Bezugspunkt für nachfolgende Kommunikationsstrategien.

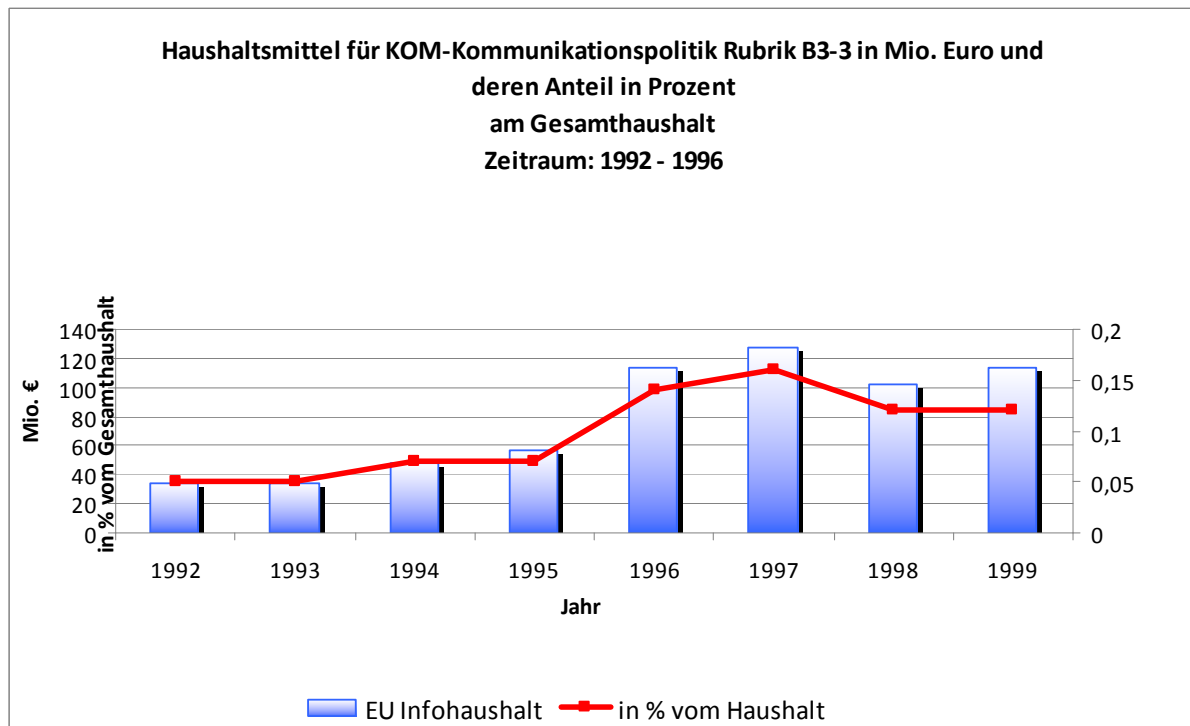
5.2.3 Kommunikationspolitik 1995 – 1999

1995 übernahm Jacques Santer das Präsidentenamt der neuen Kommission. In einer Ansprache (Santer 1995) gegenüber dem EP erklärte er im Jänner des Jahres 1995, dass die Zukunft Europas nicht in den Händen der Experten und Fachleute zu liegen habe: „Die Bürger verlangen Mitwirkung (...) und das ist ihr gutes Recht“(Ebd.: 7) Santer schloss sich in seiner Politikgestaltung im Bereich des Kommunikationssektors den Ideen Pinheiros an. Der Mangel an Durchsetzung und Erfolg, den die Kommissionsperiode unter Santer trotz Fortschritte auszeichnet, liegt wohl an der gegensätzlichen Auffassung des zuständigen Kommissionsmitglieds für Kommunikation. Kommissar Marcelino Oreja teilte die grundsätzlichen Strategien Pinheiros und SanTERS nicht, sein Interesse und Hauptaugenmerk konzentrierte sich primär auf die institutionelle Auslegung des vorgegebenen Konzepts. Deliberative Ansätze, die Einbindung der Zivilgesellschaft und der Dialog mit den Bürgern wurden ein weiteres Mal ins Abseits gestellt (Vgl. Loitz 2001: 57).

Es lässt sich zusammenfassen, dass das angestrebte Ziel einer kohärenten koordinierten Gesamtstrategie grundsätzlich verfehlt wurde. So wurden weiters Ausgaben geleistet, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der vorgegebenen Informationspolitik im Einklang standen und damit nicht zum positiven Image der EU beitragen konnten. Der von Pinheiro vorgeschlagene Weg der verstärkten Bürgernähe und Transparenz wurde nur unzureichend fortgesetzt.

Der in Abb.6 erkennbare Trend in Richtung gesteigerter Ausgaben für den Kommunikationsbereich lässt sich primär durch die Stärkung der von Oreja verfolgten institutionellen Veränderungen, erklären. So sind in den geschaffenen neuen Strukturen sehr wohl positive Veränderungen festzustellen. Der Ausbau neuer Kommunikationsstrukturen, wie etwa europäisches Satellitenfernsehen oder die Etablierung der Internet Plattform EUROPA, gelten als wichtige Meilensteine der modernen Informationspolitik der Europäischen Union (Vgl. Gramberger 1997: 256-258).

Abb.5 Haushaltsmittel für die KOM-Informationspolitik und deren Anteil am EG-Haushalt 1992 – 1996



Quelle: Gesamtberichte der Europäischen Union.

5.2.4 Kommunikationspolitik 1999 - 2004

Von 1999 bis 2004 übernahm der Italiener Romano Prodi das Präsidentenamt der Europäischen Kommission. Der Beginn der neuen Amtszeit war gekennzeichnet durch eine Umstrukturierung innerhalb der Kommission. Die Errichtung eines modernen Informationsdienstes zählte zu den Hauptzielen Prodis. Seiner Vorstellung nach sollte die neue Struktur der Kommission transparent, bürgernah und gegenüber allen Akteuren rechenschaftspflichtig sein (Vgl. Europäische Kommission 2000). Das Hauptaugenmerk der neuen Kommunikationsstrategie lag in der besseren Koordinierung der Informationspolitik auf europäischer Ebene sowie im Zusammenspiel mit den Mitgliedsstaaten. Die Europäische Kommission hat in diesem Zusammenhang im Juni 2001 dem Rat, dem EP, dem Ausschuss der Regionen sowie dem Wirtschafts- und Sozialausschuss eine Mitteilung über einen „Rahmen für die Zusammenarbeit der Europäischen Union“ übermittelt (Vgl. Europäische Kommission 2001a). In einer vorgesehenen Neuordnung wurden alle anderen Institutionen und kommunikativen Einrichtungen der Mitgliedsstaaten aufgefordert, sich an einer aktiven gemeinschaftlichen Kommunikationspolitik zu beteiligen. Die Umstrukturie-

rung sah keineswegs eine allgemeine Vereinheitlichung der Kommunikationspolitik durch ein übergeordnetes Organ, welches für die gesamte Informationspolitik zuständig sein sollte, vor. Der Schwerpunkt lag vielmehr in der verstärkten Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure:

„Das grundlegende Ziel dieser Mitteilung ist die Schaffung einer neuen interinstitutionellen Beziehung auf der Grundlage einer neuen Art von Zusammenarbeit bei gemeinsamen Themen und Interessen. Dies verlangt eine gemeinsame Umsetzung der Informationsmaßnahmen und Verwaltungsabläufe, die einfach zu handhaben, dezentral und mit möglichst wenig bürokratischem Aufwand verbunden sind“ (Vgl. Europäische Kommission 2001a: 3).

Hauptaufgabe dieser von der Kommission erstellten Mitteilung war nicht der Anspruch auf Vollständigkeit oder allgemeiner Gültigkeit der erstellten Strategien, im Gegenteil lag die eigentliche Bestimmung im Erwecken einer Debatte und Diskussion.

Die neue Ausrichtung der Informationspolitik verfolgt folgende grundlegende Ziele:

- Schaffung eines instrumentellen Rahmens (Festlegung, Aufteilung und Bündelung der Ressourcen)
- Aufrichtiger Dialog mit der Öffentlichkeit um die Kluft zwischen Union und Bürger zu verringern
- Sicherstellung, dass der Bürger Zugang zu den richtigen Informationen erhält.
- Information, zielstrebig und punktgenau zu vermitteln
- Agieren statt Reagieren
- Einrichtung einer Partnerschaft mit den Organen, den Mitgliedsstaaten auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene und der Bürgergesellschaft
- Eine Partnerschaft im Dienste einer dezentralen und bürgernahen Öffentlichkeitsarbeit (Vgl. ebd.: 3f).

Die Kernaussage der neuen Strategie der Kommission, die eine verstärkte Kooperation und transparente Information vorsieht, kann wie folgt zusammengefasst werden:

„Das Herzstück der Informations- und Kommunikationspolitik ist die Verpflichtung, Europa den Bürgern näher zu bringen“ (Vgl. Europäische Kommission 2001a: 4).

Das von der Kommission nur kurze Zeit später vorgestellte Weißbuch *Europäisches Regieren* (Europäische Kommission 2001b), beschäftigte sich in Auszügen mit derselben bereits angesprochenen Problematik. Debatten und Reaktionen, die durch die Mitteilung der Kommission ausgelöst wurden, fanden bereits Einfluss auf die endgültige Fassung des Weißbuches.

So griff das vorgestellte Weißbuch den Begriff der „Bürgerferne“ (Ebd.: 3) auf, und erkannte, dass die Union nicht nahe genug beim Bürger agiert und daher als fremd, negativ und aufdringlich abgetan wird. Der Tenor des Weißbuches liegt in der Öffnung politischer Entscheidungen für die verstärkte Einbindung der Bürger in die Gestaltung der EU-Politik. Einzig und allein die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den supranationalen und nationalen Ebenen kann Probleme hinsichtlich der Operationalisierung des neuen partnerschaftlichen Weges lösen. Die Einbindung der Zivilgesellschaft, der Regionen und Kommunen muss über die Zwischenstufe der Mitgliedsländer geschehen (Vgl. ebd.: 3ff).

Zur besseren Einbeziehung der Akteure schlägt die Kommission einen systematischeren Dialog mit nationalen Verbänden an. Die Durchführung des Gemeinschaftsrechts soll so flexibel wie möglich gestaltet werden, um den regionalen und nationalen Verhältnissen Rechnung tragen zu können. Ebenso sollen Mindeststandards für Konsultationen für Politik erstellt werden (Vgl. ebd.: 5). Diese neue Politikgestaltung, die den Rahmen für eine neue und effizientere Kommunikationspolitik bieten soll, steht auf der Basis des *Guten Regierens*. Unter *Gutem Regieren* versteht die Kommission die Einhaltung der Prinzipien Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz (Vgl. ebd.: 13).

Es lässt sich zusammenfassen, dass die Kommissionsarbeit im Bereich der Kommunikation unter dem Präsidenten Prodi eine weitere Steigerung erfahren hat. Die in dieser Zeit verfolgten Grundsätze und Leitlinien wurden von der nachfolgenden Kommission unter Kommissionspräsident José Manuel Durão Barroso übernommen. Die theoretische Darstellung der vorgestellten Strategien fällt größtenteils sehr positiv aus, es sollte aber über die Realität nicht hinweggeschaut werden. Die Wirkungsweise und Operationalisierung der neuen Strategie führte trotz Investitionen

und verstärkten Bemühungen in der Realität zu keinen erkennbaren Trendumschwüngen. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Operationalisierung der neuen Konzepte den von der Kommission angestrebten Zielen unter Präsident Prodi im genannten Zeitraum bis 2004 nachhinkte.

6. Gegenwärtige Kommunikationspolitik

Die niedrige Wahlbeteiligung von 45,6% im europaweiten Durchschnitt bei den Wahlen zum Europaparlament im Jahr 2004 verdeutlichte das sinkende Interesse der Bevölkerung gegenüber der europäischen Politik (Europäisches Parlament 2004). Die Europäische Kommission unter dem neuen Kommissionspräsidenten Barroso reagierte auf diese Entwicklung unter anderem mit der Bildung einer eigenen Generaldirektion Kommunikation. Ziel dieser Reform war es dem Politikbereich der Kommunikation einen höheren Stellenwert zu geben und dadurch einen Umschwung in der Stimmungslage der Unionsbevölkerung erreichen zu können. Zum ersten Mal wurde der Bereich „Information und Kommunikation“ explizit von anderen Agenden getrennt. Seither stellt der Bereich eine eigenständige Direktion dar. Die ehemalige Vizepräsidentin der Kommission, Margot Wallström, wurde mit dem zuständigen Kommissarsposten beauftragt, um der Wichtigkeit dieses Politikbereiches der Kommission stärkeren Ausdruck zu verleihen.

Der von Gramberger erarbeitete Überblick über die Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission von 1952 bis 1993 dient als Rahmen für die Analyse gegenwärtiger Kommunikationsstrategien. Es wurde in den vorhergehenden Kapiteln dargestellt, dass die verfolgten Kommunikationsstrategien zu keinem deutlich positiven Meinungsumschwung beitragen konnten und somit zusammenfassend als wenig effektiv zu bezeichnen sind.

Im folgenden Abschnitt werden gegenwärtige Kommunikationsmaßnahmen der Europäischen Kommission ab dem Jahr 2004 dargestellt, um anschließend eine Analyse hinsichtlich der Effektivität durchführen zu können. Zu diesem Zweck werden 17 Maßnahmen und Strategien der Europäischen Kommission im Bereich der Kommunikationspolitik in diesem Kapitel erörtert. Im anschließenden siebten Kapitel werden die bereits angeführten 17 Kapitel in ihrer praktischen Umsetzung beschrieben und im detail analysiert.

Um die Effektivität der gegenwärtigen Strategien erörtern zu können wird im anschließenden Kapitel auch Gegenüberstellung von Statistiken getätigter Ausgaben, Investitionen und erbrachter Leistungen für kommunikationspolitische Maßnahmen

ab dem Jahr 2004 mit nationalen und europaweiten Umfragen vorgenommen. Diese beziehen sich auf den Informationsgrad und auf das Vertrauen in die Europäische Union seitens der Unionsbürger. Anhand dieser Daten über das Meinungsbild der Bevölkerung wird eine Aussage über die Effektivität kommunikationspolitischer Maßnahmen in Europa und insbesondere in Österreich möglich.

Ein weiteres Hauptaugenmerk der nachfolgenden Analyse ist die Frage nach einer richtigen Kompetenzaufteilung für eine effektive Kommunikationspolitik. Die alleinige Verantwortung der Kommission und der dafür verantwortlichen Generaldirektion steht der Auffassung von Befürwortern einer gemeinschaftlichen Kompetenzaufteilung zwischen supranationaler Ebene und den Mitgliedsstaaten gegenüber. Der Frage nach einer erfolgreichen Aufteilung der gemeinsamen Aufgaben soll besonders im empirischen Teil für das Beispiel Österreich nachgegangen werden.

Die Operationalisierung der Messung der Effizienz aktueller Kommunikationspolitik stößt jedoch insbesondere hinsichtlich des zeitlichen Rahmens an seine Grenzen und kann daher nicht frei von Kritik sein. Kommunikationspolitische Maßnahmen der Europäischen Union sind konzipiert für kurzfristige Aktionen und reflektieren daher die Kommunikationspolitik in ihrer Gesamtheit. Die Pläne der Kommission, mehr Bürger über die Tätigkeiten der Union zu informieren und damit wieder näher zum Projekt Europa zu bringen, benötigen einen grundlegenden Wandel der Strukturen und Programmen. Die Ergebnisse aktueller Kommunikationspolitik können gegenwärtig nur schwer in ihrer Vollständigkeit gemessen werden. Dennoch soll die nachstehende Analyse gewisse Trends aufzeigen und einen Ausblick auf die Zukunft der Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission geben können.

6.1 Schlüsseldokumente

Noch vor dem Amtsantritt der neuen Kommission unter dem Präsidenten Barroso, veröffentlichte die scheidende Kommission unter der Führung von Kommissionspräsident Prodi eine Mitteilung zur Umsetzung der angestrebten Informations- und Kommunikationsstrategie der Europäischen Union (Europäische Kommission 2004). Diese im April des Jahres 2004 publizierte Mitteilung fasst die angestrebten Strategiepläne zusammen und bietet mit praxisnahen Vorschlägen zur Operationalisierung

die Basis und Voraussetzung für die späteren, unter Kommissarin Wallström erarbeiteten Konzepte.

Nach dem Amtsantritt der neuen Kommission im November 2004 nahm die für Kommunikationspolitik zuständige Kommissarin Margot Wallström ihre Arbeit zur Erneuerung bzw. Effektivitätssteigerung europäischer Kommunikationspolitik mit einer Phase interner wie externer Konsultation auf. Diese Phase wurde „putting ears on the Commission“ genannt (Euractiv: Kommunikationspolitik der EU).

Bereits im Juli 2005 wurde von der Generaldirektion Kommission mit der Präsentation eines *Aktionsplans* (Europäische Kommission 2005a) der erste Schritt in Richtung einer Erneuerung der Kommunikationsstrategien getan.

Aufgrund der Ablehnung der französischen und niederländischen Bevölkerung gegenüber der geplanten EU-Verfassung im Mai bzw. Juni 2005 wurde die Generaldirektion Kommunikation zu weiterem effektiven und raschen Handeln gezwungen. Bereits im Oktober 2005 wurden die Mitgliedsländer durch den von der Generaldirektion Kommunikation erarbeiteten *Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion* (Europäische Kommission 2005b) aufgefordert, an der Debatte über die Zukunft der Europäischen Union und ihre Beziehung zur Öffentlichkeit aktiv teilzunehmen. Im Februar 2006 festigte die Europäische Kommission ihre neuen Kommunikationsstrategien mit der Verabschiedung des *Weißbuches über eine europäische Kommunikationspolitik* (Europäische Kommission 2006a). Als nächster und bis dato letzter wichtiger Schritt in Richtung einer effizienten Kommunikationspolitik stellte die Kommission im Oktober 2007 den neuen *Plan über eine Partnerschaft für die Kommunikation über Europa* (Europäische Kommission 2007a) vor, welche vor allem die Zusammenarbeit zwischen den europäischen und den nationalen Institutionen als Kernpunkt hatte.

6.1.1 Aktionsplan für eine bessere Kommunikationsarbeit der Kommission zu Europa; Juli 2005

Den ersten Schritt im Bereich der neuen Kommunikationspolitik setzte die Kommission durch den *Aktionsplan für bessere Kommunikationsarbeit*. Der Aktionsplan wurde im Juli 2005 ins Leben gerufen und war das erste von drei Konzepten der Kommission, welche innerhalb von nur sieben Monaten erarbeitet wurden. Der Aktionsplan selbst gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil versteht sich als interner

Aktionsplan mit konkreten Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung und Modernisierung der Kommunikationsmethoden innerhalb der Kommissionsdienststellen. Der zweite Teil berücksichtigt die Beteiligung der Bürger, bzw. die Aktivitäten der Kommission hinsichtlich gemeinsamer Aktionen mit anderen EU Institutionen und den Mitgliedsstaaten. Der zweite Teil beschäftigt somit mit der Modernisierung der Kommunikationsmittel. Der Aktionsplan kann hinsichtlich des zweiten Teils als Vorarbeit für das Weißbuch zur Kommunikationspolitik verstanden werden, welches im Februar 2006 verabschiedet wurde.

Die Analyse des Aktionsplans für eine bessere Kommunikationsarbeit der Kommission zu Europa konzentriert sich in erster Linie auf die interne Umstrukturierung, in Hinblick auf eine Professionalisierung der Kommunikationspolitik. Der Aktionsplan beinhaltet 50 konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der angestrebten Ziele. Eine Auswahl dieser Maßnahmen soll in Bezug auf ihre Effektivität in der nachstehenden Analyse untersucht werden.

Das neue Kommunikationskonzept basiert auf den folgenden übergeordneten Prinzipien:

- Zuhören: nicht nur informieren sondern auch Anliegen berücksichtigen;
- Kommunizieren: wie wirkt sich EU Politik auf das alltägliche Leben aus;
- Herstellen von Kontakten auf lokaler Ebene: nationale & lokale Ebenen einbeziehen.

Vorgeschlagene Maßnahmen des Aktionsplans: (Vgl Europäische Kommission 2005a)

- 1) Verstärkte Einbindung der Kommissionsmitglieder in der nationalen Ebene. Die Kommissionsmitglieder sollen als wirksame Kommunikatoren verstärkt in ihren Heimatländern und in den nationalen Parlamenten ihrer Herkunftsländer als allgemeine Anlauf- und Informationsstelle zur Europäischen Politik dienen.
- 2) Strukturelle Veränderung in den Generaldirektionen und Diensten der Kommission. Die für Kommunikation zuständigen Referate der einzelnen Generaldirektionen sind dazu angehalten, ihre Kommunikationsmaßnahmen mit

der dafür zuständigen Generaldirektion Kommunikation abzustimmen. Des Weiteren müssen die zuständigen Referate einen ständigen Kontakt zum Dienst des Sprechers aufrechterhalten.

- 3) Die Kommunikationspolitik der Kommission bemüht sich um eine einheitliche Darstellung der Kommission. In allen an die Öffentlichkeit gerichteten Publikationen tritt die Kommission als ein einheitliches Kollegium auf, um so den Erkennungsfaktor zu stärken und Unklarheiten zu beseitigen.
- 4) Politische Vorschläge der Kommission, wie etwa Weißbüchern oder Mitteilungen müssen klar und präzise formuliert werden. Darüber hinaus muss es eine Zusammenfassung zu allen Initiativen geben in denen klar und in einfachen Worten ausgedrückt formuliert ist, was die Vorteile der geplanten Maßnahmen für den Einzelnen und für die Gesellschaft sind. Für Dokumente der Europäischen Union soll es zusätzlich für jedes verabschiedete Dokument eine leicht verständliche Zusammenfassung für den Bürger geben. Darüber hinaus setzt sich die Kommission zum Ziel, den Dienst für Übersetzung soweit zu stärken, dass eine vermehrte Anzahl von Dokumenten mehrsprachig zur Verfügung steht.
- 5) Planungs- und Koordinierungsteam: Die Beiträge aller Generaldirektionen und anderer Dienststellen laufen in dieser Stelle zusammen und werden anhand der Kommunikationspläne und Prioritäten ausgearbeitet. Existiert in einem bestimmten Mitgliedsland besonderes Interesse, liegt es am Planungs- und Koordinierungsteam der Kommissionsvertretung, diesem Land verstärkt Information zukommen zu lassen.
- 6) Umfragen und Feedback: Das Instrument des „Eurobarometers“ soll verstärkt genutzt werden, um das Feedback von den Bürgern einzuholen. Detaillierte Umfrageergebnisse, etwa durch Flash- Eurobarometer sollen die Grundlage der Kommunikationsprioritäten bilden. Ziel ist es, ein klareres Bild der öffentlichen Meinung in Europa zu gewinnen. Die Einrichtung eines unabhängigen Europäischen Meinungsforschungsinstituts wird angestrebt.

- 7) Dem Dienst des Sprechers kommt innerhalb der Generaldirektion eine verstärkte Koordinierungsrolle zu. Die Zusammenarbeit mit den Medienvertretern sowie die Erstellung von Presse- und Nachrichtenmaterial liegen in seiner Verantwortung. Des Weiteren legt auch der Dienst des Sprechers die aktuellen Themen der Kommission auf Grundlage der von ihm ausgearbeiteten Nachrichtenagenda zusammen. Der Dienst nimmt somit intern wie auch außerhalb der Kommission eine wichtige Rolle ein.
- 8) Veränderung der Organisationsstruktur der Vertretungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Der Gestaltung der Kommissionsvertretungen kommt im Aktionsplan eine Schwerpunktrolle zu. Den Vertretungen kommt eine zentrale Position zu, da diese mit der Zielgruppe in deren Sprache kommunizieren können. Die Kommunikationsmaßnahmen sollen in Zusammenarbeit mit den Vertretungen an die nationalen Bedingungen angepasst werden. Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit sind die Vertretungen angehalten enger mit den nationalen Regierungen und der Vertretung des EU Parlaments enger zusammenzuarbeiten. Den Vertretungen kommt eine Schlüsselrolle im Zuhören und Berichterstaten zu. So sollen etwa verstärkt Kontakte zu regionalen und lokalen Medien geschaffen werden, um Kommissionsinteressen besser kommunizieren zu können. Die Vertretung hat die Aufgabe, das Profil der Kommissare zu schärfen, im Namen der Kommission zu sprechen, nationale Kommunikationsmaßnahmen auszuarbeiten und aktiv zur Umsetzung bestehender Agenden aktiv beizutragen. Darüber hinaus sollen die Vertretungen der Kommission grundsätzlich „bürgerfreundlich“ sein und durch Aktivitäten wie etwa „Tage der offenen Tür“, Konferenzen oder Vorträgen das Interesse der Bürger wecken. Für eine effektivere Umsetzung schlägt die Kommission vor, 50 neue Stellen innerhalb der Vertretungen zu schaffen (Vgl Euractiv 50 Maßnahmen).

6.1.2 Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion; Oktober 2005

Plan D wurde von der Kommission als Antwort auf die negativen Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden am 13. Oktober 2005 vorgelegt. Die Schlagworte Demokratie, Dialog und Diskussion bilden die Ziele dieser Kommissionsinitiative. Der anberaumte Zeitraum für die Durchführung des Entwurfes war ur-

sprünglich nur für die Phase der „Reflexion“ nach den negativen Abstimmungen geplant. Im Juni 2006 würdigte der Europäische Rat den Beitrag der Kommission zu diesem Prozess und stellte weiters fest, dass das Bemühen der Europäischen Union wie sie im Plan D dargestellt sind auch für die Zeit nach der so genannten Reflexion von großer Wichtigkeit ist (Vgl. Europäische Kommission 2006b). Unter dem Titel: *Plan D – Eine erweiterte und intensivierte Diskussion über Europa* (Vgl. Europäische Kommission 2006b) fasste die Kommission die bereits erbrachten Ergebnisse für den Zeitraum von 2005 bis 2006 zusammen und verlängerte die Programmstruktur bis 2007. Die Anwendung der weitergeführten Konzepte aus der alten Struktur des Plan D fand ab 2007 innerhalb des neuen Konzeptes *Partnerschaft für die Kommunikation für Europa* eine weitere Anwendung. Erfolgreiche bzw. noch ausstehende wichtige Ideen wurden somit in eine neue Gestaltungsweise eingefügt.

Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion wurde von der Kommission als eigenständige Maßnahme und eigenständiger Prozess entwickelt. Der *Aktionsplan für Kommunikation über Europa* bildet jedoch den politischen Rahmen. So spiegeln sich verschiedene Maßnahmen in beiden Initiativen wieder. Auch wurden bereits im Aktionsplan erörtere Maßnahmen erneuert und den veränderten Umständen angepasst. Für eine Analyse der Effektivität und Funktionsweise der Initiativen werden die Maßnahmen aufgrund der gemeinsamen realpolitischen Operationalisierung nicht voneinander getrennt, sondern als gesamte Kommunikationsmaßnahme betrachtet.

Mit dem Plan D reagierte die Kommission auf die immer lauter werdende Kritik des bereits angesprochenen „Distanzproblems“ zwischen Europäischer Union und Unionsbürgern. Die gefühlte Entfremdung der Bürger und deren Unverständnis für das politische Geschehen der Union stehen im Zentrum der Debatte. Das formulierte Ziel von Plan D ist es daher, die Bürger in die Politik durch eine anregende Diskussionskultur stärker in Prozesse der EU einzubeziehen und sie somit verstärkt am Geschehen teilhaben zu lassen. Indem die Europäische Union „dem Bürger die Information und die Instrumente an die Hand gibt, um aktiv am Entscheidungsfindungsverfahren teilzunehmen um Teilhaber des europäischen Einigungswerks zu werden“ (Europäische Kommission 2005b), sollen Demokratie und Dialogkultur innerhalb des europäischen Systems gestärkt und gestützt werden. Die angegebene Zielgruppe der Dialog- und Diskussionsinitiativen der Kommission durch Plan D sind die Zivilgesellschaft, die nationalen Parlamente, die Sozialpartner und die politischen Parteien.

Um die angestrebten demokratischen Ziele, durch verstärkte Bürgerbeteiligung und aktive Diskussion der Bürger am politischen Prozess zu erreichen, sieht die Kommission Plan D als Instrument zum Zuhören sowie zum Schaffen und Moderieren einer Diskussion und Debatte innerhalb der Europäischen Union zwischen den Institutionen und der Unionsbürgerschaft.

Zur Umsetzung dieser Ziele werden folgende neuen Schritte erstellt:

Vorgeschlagene Maßnahmen des Plan D: (Vgl. Europäische Kommission 2006b)

9) Verfügbarkeit der Kommissare für die nationalen Parlamente. Stärkere Einbindung der Nationalen Parlamente in die Entscheidungsprozesse der Europäischen Union.

10) Verstärkte Nutzung der Europe-Direct-Zentren

11) Zivilgesellschaftliche Projekte

12) Neue Kommunikationsmedien: Schwerpunkt Internet

6.1.3 Weißbuch über eine Europäische Kommunikationspolitik; Februar 2006

Mit dem Weißbuch über eine Europäische Kommunikationspolitik präsentierte die Kommission innerhalb von sieben Monaten das dritte und abschließende Dokument einer angestrebten neuen Kommunikationsstrategie. Das Weißbuch basiert auf den bereits erörterten Plänen und Strategien des *Aktionsplans über eine Kommunikation in Europa* und auf dem *Plan D*. Während der Aktionsplan eine interne Stärkung und Professionalisierung der Kommunikationsstruktur der Kommission forcieren sollte und der Plan D auf die verstärkte Einbeziehung der Unionsbürger in einen gemeinschaftlichen Dialog abzielt, betont das Weißbuch die Wichtigkeit der Beteiligung und Zusammenarbeit aller Akteure im gemeinsamen Kommunikationsprozess für das Funktionieren der bereits festgelegten Initiativen. Das Weißbuch verfolgt somit eine Kommunikation in zwei Richtungen: Die aktive öffentliche Beteiligung der Bürger sowie eine Verschiebung der in Brüssel zentrierten Struktur hin zur nationalstaatlichen Ebene. Ziel des Weißbuches ist es: „alle wichtigen Akteure (Gemeinschaftsorgane

und –Institutionen, Mitgliedstaaten, regionale und lokale Behörden, politische Parteien und die Zivilgesellschaft) in den Prozess einzubeziehen“ (Europäisches Parlament, Leitfaden Kommunikationspolitik).

Für die Umsetzung der angestrebten Maßnahmen schlägt die Kommission neue Ansätze und Prinzipien vor. Die *Maxime Dialog statt einseitige Kommunikation* steht ebenso im Zentrum der Arbeit wie die Ambition zur Schaffung einer echten „öffentlichen Sphäre“ innerhalb der die Bürger der Union am politischen Leben der Union beitragen können (Europäische Kommission 2006a).

Das Dokument erörtert fünf Arbeitsbereiche, in denen praktische Maßnahmen die Zusammenarbeit der Akteure stärken sollen.

Vorgeschlagene Maßnahmen des Weißbuches:

13) Gemeinsame Grundsätze für Kommunikation. Um das Recht auf Information für die Bürger sowie die Einbeziehung und Teilnahme der Menschen rechtlich stärker zu verankern, strebt die Kommission im Weißbuch die Ausarbeitung einer „Europäischen Charta für Kommunikation“ bzw. einen „Verhaltenskodex zur Kommunikation“ an.

14) Der partnerschaftliche Ansatz bildet den letzten Kernpunkt der Initiativen. Ausgehend von der Vorstellung, die nationale Ebene biete den besten Zugang der Bürger zur politischen Debatte, sind die Mitgliedsstaaten in Verbindung mit den Institutionen der Europäischen Union dazu aufgerufen, Kommunikationsstrategien verstärkt gemeinsam auszuarbeiten. Die dezentrale Ausgestaltung der Einbeziehung der lokalen und regionalen Ebene sowie der nationalen Parteien und der Zivilgesellschaft findet im Weißbuch zwar bereits einen Eingang, wird jedoch erst in der im Jahr 2007 veröffentlichten Mitteilung zur „Partnerschaft“, welche im folgenden Abschnitt behandelt wird, detailliert behandelt.

6.1.4 Partnerschaft für die Kommunikation über Europa

Der von der Kommission am 3. Oktober 2007 vorgestellte Plan *Partnerschaft für die Kommunikation über Europa* (Europäische Kommission 2007a) beinhaltet den Schwerpunkt der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen der Europäischen In-

stitutionen und den Mitgliedsstaaten um auf diese Weise die europäische Politik den Bürgern näher zu bringen.

Das Ziel der neuen Partnerschaft wurde von der Kommission zusammengefasst:

„Ein offener Dialog und eine aufgeklärte Debatte sind für das Gedeihen der europäischen Demokratie von großer Bedeutung. Die Kommission kann diese Aufgabe nicht allein bewältigen: Bei der Kommunikation mit dem europäischen Bürger ist sie auf die Unterstützung der übrigen Organe und der Mitgliedsstaaten angewiesen“ (Europäische Kommission 2007a).

Die neue Strategie der Kommission entstand aus den Erfahrungen und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der vorangegangenen Kommunikationsinitiativen. Hauptaugenmerk liegt in der Abkehr von gegenseitiger Schuldzuweisung zwischen den einzelnen Organen und in der Bündelung und Abstimmung der Kräfte für eine effektivere Kommunikationspolitik. Die Europäische Kommission schlägt für das Erreichen der angestrebten Ziele folgende Maßnahmen vor:

15) Verstärkte Einbeziehung europäischer Aspekte in der nationalen Schulbildung.

16) Interinstitutionelle Vereinbarungen: Die Kommission schlägt dem Rat und dem Europäischen Parlament vor, eine interinstitutionelle Vereinbarung über die Kommunikationspolitik der Europäischen Union abzuschließen. Durch diese Vereinbarung soll die Kommunikationspolitik der Union einheitlich werden. Die Prioritäten der EU können durch eine effektivere Nutzung der Kompetenzen besser erreicht werden. Ziel der Vereinbarung ist ein gemeinsamer jährlicher Kommunikationsarbeitsplan der drei Institutionen.

17) Verwaltungspartnerschaften: Das Instrument der Verwaltungspartnerschaft wurde bereits im Jahr 1998 im Rahmen des PHARE-Programms¹⁰ zugunsten neuer Beitrittskandidaten geschaffen. Ziel der Verwaltungspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsländern bzw. den Beitrittsländern war es die Verwaltungen zwischen den europäischen Institutionen und den EU Mitgliedsländern und vor allem zwischen den Mitgliedsländern selbst zu vereinfachen und auf den gleichen Verwaltungsstandard zu bringen. Verwaltungspartnerschaften bestehen dem-

¹⁰ PHARE EU Programm zugunsten der EU-Beitrittskandidaten.

nach nicht allein zwischen der Europäischen Union und einem Mitgliedsland, sondern primär zwischen den Mitgliedsländern selbst. Die Europäische Union greift hier nur koordinierend und unterstützend ein. Zu Beginn erstreckten sich die Bereiche der Verwaltungspartnerschaften primär auf die Bereiche Wirtschaft, Justiz, Inneres und Landwirtschaft. Grundlage von Projekten im Rahmen einer geschlossenen Verwaltungspartnerschaft bildet ein nationales Aktionsprogramm. Bezug nehmend auf dieses Programm vereinbart die Europäische Kommission mit dem Partnerland die jeweiligen Kosten, welche aus dem EU-Haushalt finanziert werden. An der anschließenden Projektausschreibung können sich alle Mitgliedsländer im Wettbewerb zueinander beteiligen. Das erfolgreiche Bewerberland vereinbart anschließend mit der Europäischen Kommission und dem Partnerland die zu erreichenden Beratungsziele (Vgl. Rat der Europäischen Union 1999; vgl. Bundesministerium für Finanzen 2005).

Das Modell der Verwaltungspartnerschaften existiert seit dem Jahr 2004 auch im Bereich der Kommunikationspolitik (Europäische Kommission 2004b). Ziel der neuen Form der Verwaltungspartnerschaften im Bereich der Kommunikationspolitik ist eine gemeinsame Kommunikationspolitik von Europäischer Union und einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Zusammenarbeit soll regionale und lokale Besonderheiten hervorheben und so zu einer effektiven zielgerichteten Kommunikationspolitik innerhalb der einzelnen Mitgliedsstaaten führen. Entgegen dem früheren Modell der Verwaltungspartnerschaften, steht im Bereich der Kommunikationspolitik die Partnerschaft zwischen der Europäischen Kommission und den einzelnen Mitgliedsländern im Vordergrund (Vgl. Europäische Kommission 2004a: 11f).

Verwaltungspartnerschaften basieren auf freiwilliger Basis. Im Vordergrund dieser Verbindungen stehen im Bereich der Kommunikationspolitik die Themen Klimawandel, Energie, Wachstum und Beschäftigung sowie die Mobilisierung der Wähler für die Europawahl 2009. Die genauen Prioritäten der Kommunikationspolitik müssen im Vorfeld zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten und den Europäischen Institutionen abgeklärt werden. Im Bereich der Kommunikationspolitik sollen Verwaltungspartnerschaften dazu dienen die Kommunikationsprioritäten der europäischen Organe mit denen der Mitgliedsstaaten abzustimmen. Diese Prioritäten werden eben in so genannte „Verwaltungspartnerschaften“ festgelegt und dort zwischen den Regierungen der Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission verhandelt (Vgl. ebd.).

7. Analyse gegenwärtiger Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission

Die Untersuchung hinsichtlich der Effektivität kommunikationspolitischer Maßnahmen erfolgt in diesem Kapitel anhand mehrerer Stufen. Die einzelnen bereits vorgestellten Kommunikationsmaßnahmen werden auf ihre reale Umsetzung und Wirkungsweise hinsichtlich einer gesteigerten Legitimität überprüft. Die Betrachtungsweise der Ausgaben und Ressourcen sollen in einem weiteren Schritt einen Vergleich der Ergebnisse der realpolitischen Umsetzung bringen. Es muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass der letztendliche Output vieler Maßnahmen in diesem kurzen Zeitraum nicht messbar ist, da zum einen viele Programme für einen über diese Messung hinauslaufenden Zeitraum angesetzt sind und zum anderen ein Teil der Initiativen erst zu kurze Zeit aktiv ist um die Wirkung transparent darstellen zu können.

Die Effektivität der Programme soll in diesem Hauptteil der Arbeit, wenn mögliche durch Meinungsumfragen untermauert oder in Frage gestellt werden. Dabei steht die Wirkungsweise der Maßnahmen in Österreich im Mittelpunkt der Untersuchung. Den abschließenden Teil der Analyse aktueller Kommunikationspolitik bildet der für diese Arbeit erstellte Fragenbogen zur europäischen Kommunikationspolitik. In der Umfrage wurden österreichische Entscheidungsträger zu ihrer Einstellung und Meinung hinsichtlich der europäischen Kommunikationspolitik befragt. Die Untersuchung soll hinsichtlich der Kommissionsmaßnahmen Antworten auf gemeinsame Lösungsansätze bzw. Widersprüche und Entfremdungen aufzeigen.

7.1 Analyse: Kommunikationspotenzial einzelner Initiativen

Die Analysen beziehen sich auf die in Kapitel sechs vorgestellten Initiativen.

Ad 1) & Ad 9) *Verstärkte Einbindung der Kommissare in den Mitgliedsländern und in den nationalen Parlamenten der Mitgliedsstaaten. Einbindung der nationalen Parlamente:*

Die Europäische Kommission zielt mit der stärkeren Einbindung der nationalen Parlamente auf eine Ausweitung der europäischen Diskussionen in den Nationalstaaten ab und erkennt die wichtige kommunikative Rolle der nationalen, regionalen und kommunalen Parlamente an. Im Bemühen um diesen verstärkten Dialog hat die Kommission zur Verbesserung der öffentlichen Debatte mit den nationalen Parlamenten, ein „Zehn Punkte Programm“ (Europäische Kommission 2006c) vorgelegt.

Ein Hauptpunkt betrifft die Präsenz der Kommissare in den nationalen Parlamenten. Während die Kommissionsmitglieder im Jahr 2005 sechzig Mal die nationalen Parlamente besuchten, kam es im Jahr 2006 bereits zu 100 Treffen, die sich im Jahr 2007 auf 121 Treffen steigerten (Vgl. Europäische Kommission 2006c; vgl. Europäische Kommission 2008b). Es lässt sich also eine Verdoppelung der Anwesenheit von europäischen Kommissaren in den nationalen Parlamenten für den Zeitraum von 2005 bis 2007 feststellen. Darüber hinaus wohnte die für Kommunikation zuständige Kommissarin Margot Wallström seit 2004 jeder Tagung der Präsidenten der COSAC-Delegation¹¹ bei. Es ist davon auszugehen, dass durch diese verstärkte Zusammenarbeit, europäische Agenden verstärkt auf der Tagesordnung nationaler Debatten zur Geltung gekommen sind.

Die Europäische Kommission versuchte nach dem Prinzip der Subsidiarität die Möglichkeit zur Stellungnahme der nationalen Parlamente organisatorisch zu vereinfachen. Seit September 2006 erfolgt die Übermittlung von Informationen direkt von den Institutionen der Europäischen Union zu den nationalen Parlamenten, welche in der Regel in einem weiteren Arbeitsschritt für die Durchführung der Subsidiaritätskontrolle zuständig sind. Margot Wallström sagte zu dieser Initiative: „Durch die bessere Einbindung der nationalen Parlamente finden auch die europäischen Bürger stärker Gehör. Die Kommission sendet an die Parlamente das Signal aus, dass sie auf dem Laufenden gehalten werden und ihnen zugehört wird. Die Kommentare der Parlamente werden wir eingehend prüfen“(Wallström 2006).

Zur Bearbeitung der eingehenden direkten Stellungnahmen hat die Kommission, genauer genommen die Generaldirektion Kommission unter der dafür zuständigen Vizepräsidenten Margot Wallström ein eigenes neues internes Verfahren festgelegt.

¹¹ COSAC: ‘Conférence des Organes spécialisés en Affaires communautaires’. Halbjährlich stattfinden Konferenz zwischen dem EU Parlament und den nationalen Parlamenten.

Eine Steigerung der abgegebenen direkten Stellungnahmen nationaler Parlamente an die Europäische Kommission muss auch unter dem veränderten Aspekt der neuen Fülle an direkt vermittelten Dokumenten der Kommission und im Kontext der Erweiterung und größeren Union betrachtet werden. Dennoch belegen die Zahlen zur Teilnahme, bzw. die Anzahl der Stellungnahmen der nationalen Parlamente die gesteigerte Aktivität. Im Jahr 2005 kam es zu 60 direkten Stellungnahmen nationaler Parlamente zu Vorschlägen der Europäischen Kommission. 2006 waren es 83 Stellungnahmen, 2007 belief sich die Anzahl bereits auf 168. Es lässt sich somit eine gesteigerte Beschäftigung mit europäischen Themen in den nationalen Parlamenten der Mitgliedsstaaten feststellen (Europäische Kommission 2008a; Europäische Kommission 2006a). Trotz der Aufwertung der Stellung der nationalen Parlamente und deren gesteigerte Tätigkeit in der Kommunikation mit der Europäischen Kommission, muss die Aktivität der nationalen Parlamente europaweit als sehr gering bewertet werden. Unter Umständen sind sich die nationalen Parlamente einfach über ihre Möglichkeit der neuen Instrumente zur Beteiligung noch nicht ernsthaft genug bewusst und beteiligen sich deshalb immer noch sehr wenig an europäischen Kommunikationsprozessen.

In Österreich lässt sich seit dem Jahr 2006 folgendes Prozedere in Bezug auf die Subsidiaritätskontrolle und der daraus resultierenden Stellungnahmen des Parlaments an die Europäische Kommission feststellen:

Die Abteilung EU-Koordination des EU- und Internationalen Dienstes der Parlamentsdirektion unterzieht monatlich sämtliche direkt an die EU-Datenbank des Parlaments übermittelten Verordnungs- und Richtlinienentwürfe einer Subsidiaritätsvorprüfung. Das Ergebnis dieser Vorprüfung ist eine tabellarische Übersicht, aus der sich vereinfacht dargestellt, Anmerkungen rechtlicher Natur zur Übereinstimmung des jeweiligen Vorschlages mit den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit ergeben. Außerdem wird darin eine Empfehlung abgegeben, die feststellt ob sich aufgrund ergebender Bedenken eine tiefer gehende Prüfung anbietet.

Diese Liste wird zu Beginn des Folgemonates an die Obleute des EU Unterausschusses des Nationalrates und des EU-Ausschusses des Bundesrates sowie an die parlamentarischen Klubs übermittelt. Die Auswahl, welche Dokumente auf die Tagesordnung einer Sitzung dieser Ausschüsse kommen, ist politischer Natur und erfolgt über die parlamentarischen Klubs, wobei die bisherige Praxis dahingehend

ist, dass die in der Vorprüfungsliste identifizierten Dokumente in weiterer Folge auch für die Subsidiaritätsprüfung im Ausschuss herangezogen werden (Vgl. Lieblich 2008).

Aus Sicht der Parlamentsdirektion stellt sich der weitere Ablauf, sofern ein Vorschlag der EU-Kommission auf dem Entwurf einer Tagesordnung eines EU-Ausschusses aufscheint, wie folgt dar:

Von Seiten der Abteilung EU-Koordination wird frühzeitig Kontakt mit den betroffenen Fachministerien aufgenommen, um Hintergrundinformationen mit Stellungnahmen zur Übereinstimmung mit den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu bekommen (Vorblätter). Im Bedarfsfall erstellt die Abteilung EU-Koordination ebenfalls Gutachten und/oder ergänzende Infodossiers zur Vorbereitung der Sitzung.

In der Ausschusssitzung selbst wird die jeweilige Vorlage in Anwesenheit des Bundesministers/der Bundesministerin und/oder hochrangiger Beamter, die den Abgeordneten für Fragen zur Verfügung stehen, durchleuchtet. Das Ergebnis dieser Sitzungen ist eine sog. Ausschussfeststellung, in der der Ausschuss Stellung zur Übereinstimmung oder Nichtübereinstimmung mit dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip nimmt. Diese Ausschussfeststellungen werden an die EU-Kommission, die Bundesregierung, die Landesregierungen, die Landtage, die österreichischen Mitglieder des EP und an weitere Stellen verschickt (Vgl. ebd.).

Wie auf der Parlaments-Homepage ersichtlich, gab es auch von Seiten des österreichischen Parlaments in den letzten Jahren mehrere Stellungnahmen. In der XXIII Gesetzgebungsperiode des Nationalrats kam es seit Oktober 2006 zu insgesamt fünf Stellungnahmen des EU Unterausschusses des Nationalrates sowie zu fünf Stellungnahmen von Seiten des EU Unterausschusses des Bundesrates welche direkt an die Europäische Kommission übermittelt wurden. Resümierend gibt es jedoch keinen wirklichen signifikanten Anstieg der Stellungnahmen des Österreichischen Parlaments in den letzten Gesetzgebungsperioden (Vgl. Österreichisches Parlament, Stellungnahmen zu EU Dokumenten). So kann zwar europaweit vor allem in den letzten Jahren von einer stärkeren Aktivität im Bereich der direkten Kommunikation zwischen nationalen Parlamenten und Europäischer Kommission gesprochen werden, für das österreichische Parlament kann diese Veränderung jedoch nicht festgestellt werden.

Ad 2 & Ad 5) Strukturelle Veränderungen innerhalb der Kommission:

Die Schaffung der eigenständigen Generaldirektion Kommunikation ist ein bedeutender Schritt, um der vorhandenen Fragmentierung der Kommunikationstätigkeit der Europäischen Kommission und den damit einhergehenden Effektivitäts- und Kompetenzverlusten entgegenzuwirken. Eine starke Professionalisierung erhält die neue Kommunikationsstruktur der Kommission durch eine klare hierarchische Ordnung und Aufgabenverteilung. Der Generaldirektion Kommunikation kommt die führende Rolle kommunikationspolitischer Aktivitäten der gesamten Kommission zu. Sie bildet den Dreh- und Angelpunkt für alle anderen Dienste und Generaldirektionen der Kommission in Bezug auf Kommunikation und Information.

Die einzelnen Generaldirektionen, die dazu angehalten sind, ihre Maßnahmen mit der GD Kommunikation abzustimmen, werden in die Kommunikationsprogramme verstärkt einbezogen.

Jede Generaldirektion und jeder Dienst der Kommission besitzt ein Referat das für die Kommunikation nach außen und auch innerhalb der Kommission zuständig ist. Die einzelnen Referate werden mit Hilfe der GD Kommunikation bereits in der Vorbereitung kommunikationspolitischer Maßnahmen, egal für welchen Politikbereich, miteinbezogen und informiert. Somit wird sichergestellt, dass interne Kommunikationsprioritäten während des gesamten Prozesses berücksichtigt werden.

Ziel dieser Zusammenarbeit und der gegenseitigen Abstimmung der Referate ist der Austausch von bewährten Vorgehensweisen. Durch diesen positiven Synergieeffekt entsteht ein Vorteil für alle Akteure: Die Generaldirektion Kommunikation zieht Nutzen aus den einzelnen Erfahrungen der Dienste und kann so ein effektives Programm erstellen. Die einzelnen Dienste können die neu geschaffenen Kommunikationskanäle verstärkt nutzen, um selbst leichter an Informationen zu gelangen, bzw. selbst einfacher zu kommunizieren. Die Voraussetzung dieser Struktur bietet das für diesen Zweck neu geschaffene Kommunikationsnetzwerk „External Communication Network“ (Vgl. Europäische Kommission 2005a), kurz ECN genannt.

Dem Planungs- und Orientierungsteam kommt in diesem strategischen Rahmen für die Erstellung neuer Kommunikationskonzepte und in der Festlegung der Prioritäten eine wichtige Koordinierungsrolle zu.

Die Voraussetzung dieser Konzepte ist eine gute und effektive Zusammenarbeit der Kommissionsvertretungen in den Mitgliedsstaaten. Die Basis für eine wirksame und auf die Bedürfnisse zielgerichtete Strategieplanung wurde auf Seiten der Kommission gelegt. Die gesetzten Schritte auf europäischer Ebene bedürfen für das Funktionieren in einem weiteren Schritt einer parallelen Stärkung der Vertretungen in den Mitgliedsländern.

Ad 7) Dienst des Sprechers

Die Funktion der „Spokesperson“ wird aufgewertet und mit einem größeren Aufgabenbereich vertraut. Die Aufgabe des Sprechers beinhaltet die Verbindung zwischen der Kommission und den Medien herzustellen. Das Gewicht nationaler Medienvertreter und deren Wirkungspotenzial in den einzelnen Mitgliedsländern sind für die Effektivität der Kommissionsmaßnahmen von großer Bedeutung. Während die strategischen Planungen der Kommission von langfristigen Strukturen und Umsetzungen gekennzeichnet sind, kommt den nationalen Medien eine kurzfristige und aktuelle Kommunikationsfunktion zu. In diesem Zusammenhang ist die Funktion des Sprechers der Kommission von großer Bedeutung. Gelingt es nationalen Medien bereits durch ihre Medienvertreter in Brüssel von der Wichtigkeit politischer Maßnahmen zu überzeugen, gewinnt die Europäische Union in vielerlei Hinsicht. Durch eine qualitative nationale Berichterstattung werden politische Maßnahmen der Union dieser auch direkt zugeordnet. Nationalen Regierung fällt es somit schwerer Erfolge als nationale Erfolge verkaufen zu können und nationale Misserfolge auf die europäische Ebene abzuschieben. Dem Dienst des Sprechers, in der Verbindungsfunktion zwischen EU-Kommission und nationalen Pressevertretern, kommt vor allem bezüglich der Legitimitätssteigerung durch die aktive Information der Unionsbürger eine bedeutende Rolle zu.

Die Umstrukturierung dieser Funktion beinhaltet eine neue Programmgestaltung der üblichen Pressekonferenzen. Diese werden etwa besser aufeinander abgestimmt und koordiniert, um somit leichter und effizienter Informationen für die nationalen Medienvertreter bereitstellen zu können.

Im Zuge dessen errichtet der Dienst des Sprechers auch eine Qualitätskontrolle der auszusendenden Pressemitteilungen.

Ad 3) Einheitliche Darstellung der Kommission

Die einheitliche Darstellung der Kommission zielt darauf ab, bei der Bevölkerung einen hohen Wiedererkennungsfaktor herzustellen und Verwirrung zu unterbinden. Sämtliche für die Öffentlichkeit bestimmte Informationsmaterialien sollen dieser Darstellung folgen. Die einzelnen Kommissare werden in der Regel von gewählten nationalstaatlichen Organen entsandt, sind jedoch auf europäischer Ebene in der Kommission dazu verpflichtet, sich vom nationalstaatlichen Kontext zu lösen (Vgl. Sabathil/Joos/Kessler 2008: 35ff). Eine einheitliche, im Konsens auftretende Kommission soll in einem nationalen Kontext populistischen Stimmen, welche für eine starke Verankerung des Prinzips „pro Land ein Kommissar“ eintreten, den Wind aus den Segeln nehmen.

Das negative Referendum in Irland zum Vertrag von Lissabon zeigt den dringenden Bedarf dieser Initiative. Die Vertragsgegner nutzten die durch den Vertrag veränderte Form des Kommissarprinzips, um massiv negative Stimmung innerhalb der Bevölkerung zu erzeugen. Allein die Darstellung einer geeinten Kommission in den Informationsbroschüren der Union wird nicht ausreichen um wirksam zu sein. Nur eine gezielte Informationskampagne über die supranationale Funktion der Kommissare in der Europäischen Kommission kann in diesem Themenbereich zu einer positiveren Zustimmung von Seiten der Unionsbürger führen.

Ad 4) Präzise und klare Formulierung von Vorschlägen der Kommission:

In der Umsetzung dieser Initiative lassen sich innerhalb der Kommission große Mängel erkennen. Von allen 37 Diensten der Kommission bietet einzig und allein die „Generaldirektion für Kommissionsmitteilungen und Initiativen“ eine kompakte Zusammenfassung für den Bürger an. Die GD Kommunikation kommt diesem Ziel erst seit dem Jahr 2008 nach. Die Kommission sieht in ihren Maßnahmen weiters vor, dass in all ihren verabschiedeten Dokumenten klare persönliche und soziale Vorteile herausgearbeitet und präsentiert werden müssen. Es lässt sich in der realen Umsetzung diese Initiative jedoch feststellen, dass die von der Kommission verabschiedeten Dokumente weder für den Laien präzise und leicht verständlich formuliert sind noch sind für den Einzelnen soziale wie persönliche Vorteile klar erkennbar transparent dargestellt. In diesem Bereich ist eine Veränderung somit unbedingt notwendig.

Hinsichtlich der Mehrsprachigkeit lassen sich ebenfalls grobe Mängel feststellen. So sind etwa Start- und Coverseiten der Europäischen Institutionen online in einer mehrsprachigen Ausführung vorhanden jedoch die Unterebenen wie etwa die Onlineplattformen der Generaldirektionen, sind nur in den wenigsten Fällen mehrsprachig. 50% der öffentlichen Online-Auftritte der Generaldirektionen sind lediglich in den drei Hauptsprachen Deutsch, Englisch und Französisch abzurufen.

Ad 6) Umfragen und Feedback:

Die Kommission setzte sich zum Ziel den Unionsbürgern intensiv zuzuhören. Verstärkte Umfragen sollen Teil dieses „Anhörungsprozesses“ sein. Der Medienauswertung kommt in diesem Bereich ebenso eine verstärkte Rolle zu. Die Umfrageergebnisse bilden die Grundlage für die Auswahl der Kommunikationsprioritäten.

Der im Jahr 1973 installierte Eurobarometer erhebt zweimal im Jahr das aktuelle Stimmungsbild der europäischen Bevölkerung zur Europäischen Union. Dieses Intervall wurde bis jetzt nicht verändert.

Zusätzlich zum sogenannten allgemeinen „Standard-Eurobarometer“ steht der Kommission zur Einholung von Meinung noch der „Spezial-Eurobarometer“ und der „Flash-Eurobarometer“ zur Verfügung. Ersterer erhebt Umfragen zu einem bestimmten Thema. Die befragte Bevölkerungsgruppe bleibt wie bei der herkömmlichen Umfrage gleich und entspricht einem Querschnitt der Bevölkerung. Flash Umfragen dienen einzelnen Diensten der Kommission dazu, zielgenau die Meinung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe zu einem begrenzten Themenbereich einzuholen.

Die Europäische Kommission führte im Jahr 2004 acht Flash Umfragen und sieben Spezial-Umfragen durch. Insgesamt also wurden durch 15 verschiedene Meinungsumfragen die Anliegen der Unionsbevölkerung untersucht. Im Jahr 2005 wurden zusätzlich zu den Standard Eurobarometer-Umfragen 25 Befragungen in Auftrag gegeben. 2006 waren es zusammen 35 und im Jahr 2007 schon 45. Für den Zeitraum von 2004 bis 2007 lässt sich also eine Steigerung von 200% erkennen.

Ad 8) Vertretung der Kommission in den Mitgliedsländern

Die Kommissionsvertretungen in den einzelnen Mitgliedsländern verstehen sich als Informationsdrehscheibe zwischen der Europäischen Union und dem Mitgliedsland. Der Aufgabenbereich gliedert sich somit in den Teil „Zuhören und Berichten“ ein. Die Vertretungen repräsentieren auf nationaler Ebene die Europäische Kommission,

sprechen in deren Namen, tragen die ausgearbeitete Kommunikationsagende mit, organisieren nationale Kommunikationsmaßnahmen und filtern die besonderen Interessen des Mitgliedslandes. In weiterer Folge berichten sie diese Informationen der zuständigen Generaldirektion in Brüssel.

Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der verstärkten Zusammenarbeit mit regionalen und lokalen Medien. Inwieweit die Vertretungen der Kommission effektiv einen Beitrag zu Kommunikationspolitischen Maßnahmen der Union leisten können, lässt sich im Rahmen dieser Arbeit nicht analysieren. Den Vertretungen kommt definitiv in der Schnittstelle zwischen der ministerialen Verwaltung der Mitgliedsländer und der Kommissionsebene in Brüssel eine bedeutende Rolle zu. Für das Funktionieren kommunikationspolitischer Projekte in den Nationalstaaten spielen die einzelnen Vertretungen eine wichtige Rolle. Bei einer Analyse der einzelnen Vertretungen wird sich jedoch ein unterschiedliches Bild ergeben, was eine Untersuchung der Gesamtleistung nahezu unmöglich macht.

Von Seiten des Finanzrahmens der Europäischen Kommission lässt sich jedoch ein klarer Anstieg der Verwaltungskosten feststellen. Veranschlagt sind die Vergütungen, die Pauschalzulagen für Überstunden sowie die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für die örtlichen Bediensteten und Vertragsbediensteten in den Vertretungen in der Gemeinschaft (Vgl. Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union 2005). Im Jahr 2005 wurde von der Kommission für die Vertretungen in den Mitgliedsstaaten eine Summe von 10,42 Mio. Euro verwendet. Im Jahr 2006 beläuft sich die Summe auf 11,8 Mio. Euro. Im Jahr 2007 bereits auf 14,45 Mio. und schlussendlich im Jahr 2008 auf rund 16 Mio. (Vgl. Gesamthaushaltspläne). Euro. Diese Steigerung von mehr als 50% innerhalb von vier Jahren ist auch in Hinblick auf die Erweiterung und auf die stärker werdende Präsentation in Drittländern zu betrachten und somit zu relativieren. Dennoch drängt sich bei derart steigenden Finanzausgaben für die Vergütung von Mitarbeitern die Annahme auf, dass die Vertretungen der Kommission, hinsichtlich des Ziels einer verbesserten Arbeitsweise und gesteigerten Effektivität der Funktion als Vertretung, eine Steigerung der personellen Ressourcen erfahren haben.

Ad 11) Zivilgesellschaftliche Projekte:

Um der mangelnden Beteiligung der Unionsbürger am politischen System der Europäischen Union entgegenzuwirken, schlägt die Kommission einen Ausbau zivilgesellschaftlicher Projekte vor. Die Kommission zeigt sich bestrebt regionale, lokale und länderübergreifende Projekte finanziell zu unterstützen.

Seit dem Jahr 2006 unterstützt die Kommission sechs Projekte dieser Art (Vgl. Europäische Kommission 2006b).

Diese ausgewählten Projekte sind nur ein kleiner Teil aller Bürgerprojekte in den einzelnen Mitgliedsländern. Für die Periode 2007 bis 2013 unterstützt die Kommission bis dato (Juli 2008) bereits 287 Bürgerinitiativen, mit einem Gesamtvolumen von vier Millionen Euro.¹² Insgesamt haben an diesen Projekten bereits über 40 000 Menschen aktiv teilgenommen.

Die Europäische Kommission zeigt mit der finanziellen Unterstützung und Initiierung zivilgesellschaftlicher Projekte, dass partizipative Demokratie durchaus ein ergänzendes Element zur rein repräsentativen Struktur sein kann. Die Einbindung der Unionsbürger in zivilgesellschaftliche Projekte muss dementsprechend verstärkt werden, um weiter eine vermehrte Anzahl von Unionsbürgern aktiv zur Beteiligung am europäischen Projekt bewegen zu können. 40 000 Unionsbürger entsprechen bei einer Unionsbevölkerung von rund einer halben Milliarde Menschen lediglich einem Promille Prozentsatz. Um eine demokratische Legitimität durch aktive Beteiligung der Bürger am Unionsprojekt erreichen zu können, muss eine größere Zahl der Bürger eingebunden werden. Eine Steigerung der Bürgerinitiativen kann die Kommission nur durch verstärkte Werbung und größere finanzielle Unterstützung erreichen.

Ad 12) Nutzung des Internets:

Das Thema Internet als Instrument kommunikationspolitischer Maßnahmen spielt in allen angesprochenen Kommunikationsinitiativen der Kommission eine bedeutende Rolle. Seitdem die Webseite EUROPA im Februar 1995 online zur Verfügung stand, versucht die Union auf verschiedenste Weise das Internet als kommunikatives Informationsmedium zu verwenden. Galt das Internet in den ersten zehn Jahren seiner Existenz rein als Informationsportal, versucht die Kommission verstärkt nun interaktive Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen. Fakt ist, dass das Internet aufgrund

¹² Eine detaillierte Auflistung der Projekte:

http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/compendia/documents/results_csp2008.pdf (20.08.08).

seiner leichten Zugänglichkeit und seinem nahezu unbegrenzten Datenvolumens eine besonders wichtige Rolle in der Kommunikations- und Informationsarbeit der Europäischen Union einnimmt. Das Medium Internet kann bei effektiver Nutzung zum Entstehen einer öffentlichen Debatte auf europäischer Ebene beitragen. Ein direkter Meinungsaustausch zwischen den Unionsbürgern und den Institutionen der Europäischen Union durch diese aktive Partizipation führt anhand gegenseitiger Anpassung und aufgrund eines steten Informationsflusses zu einem Mehr an Legitimation. Können sich die Bürger direkt am politischen Prozess, etwa durch interaktive Foren auf europäischer Ebene, beteiligen, kann das Projekt der Union akzeptiert werden, da eine Identifikation zwischen Bürger und Europäischer Union leichter möglich wäre.

Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung *Das Internet als Medium für die Kommunikation über Europa – die Bürgerinnen und Bürger einbeziehen* (Europäische Kommission 2007b) vom Dezember 2007 die Notwendigkeit einer strukturellen und inhaltlichen Reform der Nutzung des Internets erkannt und versucht in dieser neuen Strategie über die Informationsaufgabe hinaus verstärkt interaktive Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen. Die Mitteilung fasst die bisher getätigten Schritte zusammen und stellt einen klaren Mangel im Bereich interaktiver Kommunikationsmöglichkeit fest. Die Europäische Kommission setzte durch das Online-Diskussionsforum „Debate Europe“¹³ zwar erste Schritte in diese Richtung, trotzdem ist erkennbar, dass der Online-Auftritt der Europäischen Union immer noch fast vollständig durch einen einseitigen Informationsfluss gekennzeichnet ist. Mit derzeit mehr als sechs Millionen Dokumenten ist das Online Portal der Europäischen Union eine der größten Web-Datenbanken der Welt. Die Webseite wird täglich ca. 500 000 Mal frequentiert. Mehr als 20% der Unionsbürger informieren sich über die Vorgänge der Europäischen Union im Internet.

Um die Effektivität des Webauftrittes der Europäischen Union und im speziellen der Kommission zu analysieren, werden zwei bereits vorhandene Untersuchungen herangezogen. Tanja Loitz hat in einer Untersuchung (Vgl. Loitz 2001) das Potential zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit durch das Medium Internet beleuchtet. In ihrer Analyse stellt sie fest, dass die Kommission die Optionen und Möglich-

¹³ Debate Europe: Online Diskussionsplattform. Die Diskussionsplattform wurde im März 2006 errichtet und verzeichnet pro Tag ca. 2000 Aufrufe. Abgerufen unter: http://europa.eu/debateeurope/index_de.htm. (18.08.08)

keiten des Internets nicht umfassend nutzt. Im Gegenteil, das Medium ist gekennzeichnet von Unüberschaubarkeit und stellt zu hohe Ansprüche an den Benutzer. Die Europäische Union setzt laut der Analyse ein fundiertes Wissen über das System der Union voraus, will der User überhaupt zu seiner gewünschten Information kommen. Das Resultat dieser Situation ist, dass der Benutzer andere Informationsquellen im Internet wie Suchmaschinen oder unabhängige Plattformen nützt, um so zu Informationen zu kommen. Durch diesen Vorgang geht die Möglichkeit zu europäischer Bürgernähe und Beteiligung der Bürger am Projekt verloren (Vgl. Loitz 2001: 92).

In diesem Zusammenhang muss auch auf die Fertigkeit im Umgang mit dem Medium Internet hingewiesen werden. Um das Argument des voraussetzenden Wissens zu entschärfen, wird angeführt, dass es täglichen Internetbenutzern sicherlich leichter fällt, die entsprechende Information im Internet bzw. im speziellen auf der Europa-Plattform zu finden. Obwohl in diesem Zusammenhang die Europäische Union in den letzten Jahren große Schritte zur Vereinfachung und Übersichtlichkeit der Internetplattform gesetzt hat, muss sich auch der Verfasser dieser Arbeit der Kritik am „Internetlabyrinth“ der Europäischen Union anschließen. Vor allem wenn es um Detailinformation geht, kann das Suchen in diversen Datenbanken zu einer langwierigen Aufgabe werden.

Eine von Ernst & Young durchgeführte und von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Untersuchung (Ernst & Young 2008) der Europa-Webseite für den Zeitraum vom Juni 2007 bis Jänner 2008 zeichnet in manchen Bereichen ein anderes Bild als die vorangegangene Untersuchung. Laut der Studie sind 85% der Benutzer mit der Europa Webseite zufrieden. 81% der Befragten finden die gesuchte Information immer. 89% der Benutzer sind mit der Sprachauswahl der Dokumente zufrieden, was wiederum daran liegt, dass 99% der Dokumente auf Englisch abrufbar sind und 88% der Nutzer der englischen Sprache mächtig sind.

Die Untersuchung stellt fest, dass 72% ihre gesuchte Information innerhalb der ersten 15 Minuten finden. Nur 24% finden ihr gesuchtes Dokument innerhalb der ersten 5 Minuten. Die Analyse hält in diesem Zusammenhang fest, dass die Webseite in diesem Zusammenhang wohl zu komplex und unübersichtlich ist und für den normalen Unionsbürger keine schnelle und aufbereitete Information zur Verfügung stellen kann.

In diesem Gefüge muss auch eine Analyse der Gestalt der Internetnutzer erstellt werden. 85% der Benutzer der Europa Webseite sind mit der Performance der Webseite zufrieden. Insgesamt benutzen laut Eurobarometer Umfrage jedoch nur 21% der Unionsbürger das Internet, um sich online über die Europäische Union zu informieren. Das positive Bild der Webseitenbenutzung relativiert sich somit. Viele Menschen, vor allem ältere – in Summe 79% der Unionsbürger, nehmen das Internet als Informationsquelle erst gar nicht in Anspruch. Eine Eurobarometer Analyse (Vgl. Eurobarometer 2004, Nr. 62: 43) zeigt, dass im Alter von 15 bis 24 Jahren 42% das Internet als Informationsquelle heranziehen. Bei den 25- bis 39-jährigen sind es nur mehr 30%, bei den 40- bis 54-jährigen nur mehr 21%. Bei der Generation 55+ nützen nur mehr 7% das Internet als Informationsquelle.

Das Kommunikations- und Informationspotenzial des Internets muss somit in Summe als sehr begrenzt bezeichnet werden. Zu viele Bevölkerungsschichten finden aufgrund der hohen Komplexität und der zu hoch gestellten Anforderungen erst gar keinen Zugang zu den Webseiten der Europäischen Union. Ein elitärer Zugang, wie ihn das Internet in seiner derzeitigen Form darstellt, ist hinsichtlich kommunikationspolitischer Maßnahmen nicht effektiv und kann zu einer Steigerung der Legitimation des Systems durch eine stärkere Einbeziehung der Unionsbürger nur wenig beitragen.

Ad 13) Verhaltenskodex für eine europäische Kommunikationspolitik

Das Weißbuch schlägt die Schaffung einer europäischen Charta für Kommunikation oder einen Verhaltenskodex für Kommunikation vor, um das Recht der Bürger auf Information gewährleisten zu können. Bis dato wurde dieser Plan trotz aller Wichtigkeit noch nicht realisiert.

Ziel des Verhaltenskodex muss die Schaffung von Normen im Sprachgebrauch der europäischen Institutionen sein. Der Verwendung der Sprache muss auf demokratischen Grundregeln basieren und der sprachlichen Vielfalt Europas gerecht werden. In diesem Zusammenhang lässt sich abermals ein großer Mangel in der sprachlichen Performance des Internets als größter Anbieter europäischer Dokumente feststellen. Wie bereits im vorangegangenen Punkt 14 angesprochen, bietet das Internet ein immer größer werdendes Informationsportal der Europäischen Union. Ein

Verhaltenskodex über Kommunikation kann etwa zur Verbesserung der sprachlichen Performance einen großen Schritt beitragen.

In Artikel 151 des EG Vertrages verpflichtet sich die Europäische Kommission die sprachliche Vielfalt innerhalb der Europäischen Union zu achten. Die folgenden Ausführungen sollen nicht explizit das Thema „Sprache und Demokratie“ behandeln, vielmehr geht es einzig allein um einen demokratisch gerechten Gebrauch der verschiedenen Sprachen bei offiziellen EU Dokumenten. Eine Analyse der Kommunikationspolitik der EU Institutionen hinsichtlich der demokratischen Verwendung der Sprachen zeigt in diesem Bereich grobe Mängel auf. Die Untersuchung (Vgl. Verein für deutsche Sprache 2008, Sprache der Kommunikationspolitik der EU) wurde vom Verein für deutsche Sprache durchgeführt. Es wurde festgestellt, dass es auf dem Webportal der Europäischen Union nicht zu einer Erhöhung der Sprachenvielfalt kommt. Das Gegenteil ist der Fall, die Dominanz der englischen Sprache nimmt überproportional zu, was im Verhältnis der Anzahl der Unionsbürger und ihrer Muttersprache demokratische Missstände mit sich zieht. Für die ersten sechs Amtssprachen in der gegenwärtigen EU müsste nach demokratischen Richtlinien hierfür die Reihenfolge Englisch, Deutsch, Französisch, Italienisch, Spanisch, Polnisch zur Anwendung kommen. Im Webauftritt der Europäischen Kommission kommt es in vielen Bereichen zu einer unverständlichen Verengung der Sprachen. Der Netzauftritt im Bereich Jugend oder Kultur ist etwa nur in englischer oder französischer Sprache vorhanden. Ebenso besitzt der Rat der Europäischen Union wie auch der auf demokratische Partizipation ausgerichtete Wirtschafts- und Sozialausschuss nur eine englische Vollversion im Internet.

Die Tatsache, dass es aufgrund der Datenmenge schier unmöglich ist, alle Dokumente in mehreren Sprachen anzuführen muss dieser Kritik entgegengehalten werden. Darüber hinaus spricht die Mehrheit der Unionsbürger Englisch, was den Ausbau der englischen Sprache im Webauftritt bekräftigt. Dennoch muss der Ambition der Europäischen Union hinsichtlich der verwendeten Sprachenvielfalt ein schlechtes Zeugnis ausgestellt werden. Der sprachliche Webauftritt kann somit nur wenig zu einer Steigerung der Effektivität der Kommunikationspolitik beitragen. Ein von der Kommission im Weißbuch geplanter Verhaltenskodex, der genau diese Kritikpunkte aufgreift, würde in Zukunft sicherlich zu einer Steigerung der Effektivität beitragen.

Ad 16) Interinstitutionelle Vereinbarung zur Kommunikation

Die Europäische Kommission unterbreitet in ihrem Arbeitsdokument *Vorschlag für eine Interinstitutionelle Vereinbarung* (Europäische Kommission 2007a) die angestrebten Ziele zu einer Vereinheitlichung der europäischen Kommunikationsstrategie zwischen Rat, Parlament und Kommission.

Die derzeitige Festlegung der institutionsübergreifenden europäischen Kommunikationsstruktur liegt in der Verantwortung der interinstitutionellen Gruppe „Information“ (IGI). Vorsitz dieser Gruppe bildet der jeweilige Ratsvorsitz gemeinsam mit der Kommission und dem Europäischen Parlament. Die neue Initiative tritt für eine Stärkung des politischen Status der Gruppe ein, damit diese frühzeitig die Kommunikationsprioritäten den politischen Umständen anpassen kann.

Der Umsetzungsprozess der Initiative ist gegenwärtig noch nicht abgeschlossen. Vorausschauend kann man davon ausgehen, dass eine weitere Vereinheitlichung und stärkere gegenseitige Anpassung der Kommunikationspolitik zwischen den Institutionen auf europäischer Ebene einen weiteren Schritt in Richtung Professionalisierung und Effektivitätssteigerung der Kommunikationspolitik bedeutet.

Ad 10 & Ad 15) Europe Direct Zentren & Schulbildung

Europe Direct ist ein Informationsnetzwerk der Europäischen Kommission mit dem Hauptziel die Bürger in den Mitgliedsstaaten zu informieren. Die Europe Direct Zentren bilden ein Bindeglied zwischen den Bürgern und der Europäischen Union auf regionaler Ebene. Insgesamt stellen 470 Direct Zentren in den 27 Mitgliedsländern eine Anlauf- und Informationsstelle für die Unionsbürger dar. Die Europäische Kommission versucht durch diese Initiative zum einen in den Mitgliedsländern präsent und greifbar zu sein und zum anderen durch eine transparente und kostenlose Informationstätigkeit eine stärkere Identifikation der Bürger mit dem politischen System der Europäischen Union herzustellen. Die Europäische Kommission betont in ihren kommunikationspolitischen Initiativen die Wichtigkeit und Bedeutung der Europe Direct Zentren.

Die Kommission stellte, wie in den jährlichen Arbeitsprogrammen betreffend der Finanzhilfen im Bereich der Kommission sichtbar ist, für den Zeitraum von 2005 bis 2008 jedes Jahr Mittel im Wert von 9,9 Mio. Euro für die das Informationsnetzwerk zur Verfügung (Gesamtberichte über die Tätigkeiten der Europäischen Union). Die

Kommission sieht vor, in den nächsten fünf Jahren je 10,8 Mio. Euro für das Informationsnetzwerk aufzubringen. Der wie im Aktionsplan angekündigte Wille zum Ausbau der Informationsstellen mit der gleichzeitigen Aufwertung der bestehenden Informationsbüros in den Ländern ist anhand der nur sehr gering steigenden finanziellen Unterstützung von Seiten der Kommission nicht erkennbar.

Anhand des österreichischen Europe Direct Netzwerkes lässt sich die mangelnde Unterstützung der Kommission klarer veranschaulichen. In Österreich gibt es elf Europabüros die das Europe Direct Netzwerk präsentieren. Die Träger der einzelnen von einander unabhängigen Büros konstituieren sich jeweils unterschiedlich. Während in den Bundesländern Oberösterreich, Niederösterreich, Salzburg und Tirol jeweils das Land als Träger fungiert, bildet etwa in Wien der Wiener Wirtschaftsförderungsfond, in Kärnten die Landwirtschaftskammer und die Stadt Klagenfurt, in Vorarlberg die Stadt Dornbirn und im Burgenland das Regionalmanagement Burgenland GmbH die Trägerfunktion. Dementsprechend setzt sich auch, abhängig von der jeweiligen Trägereinheit, die finanzielle Unterstützung aus unterschiedlichsten Kanälen zusammen. Die finanzielle Unterstützung durch die Europäische Kommission ist abhängig von den tatsächlich anfallenden Kosten und Aktivitäten des Europabüros pro Jahr. Die finanzielle Unterstützung der Europe Direct Zentren durch die Europäische Kommission betrug im Jahr 2007 240 000 Euro. Dennoch beträgt die Unterstützung der Europainformationsbüros durch die Kommission weniger als 20% der Gesamtausgaben aller österreichischen Europabüros. Der restliche Betrag wird üblicherweise von der jeweiligen Trägerorganisation aufgewendet. Die Europäische Kommission verlangt als Bedingung ihrer Unterstützung darüber hinaus, dass die doppelte Summe der jeweiligen Kommissionsförderung vom nationalen Träger kofinanziert wird. Das Land Oberösterreich erhält mit rund 24 000 Euro direkter Förderung von der Europäischen Kommission den größten Anteil aller Europe-Direct Zentren in Österreich. Für die Informationsbüros selbst steht jedoch nicht primär die finanzielle Unterstützung durch die Europäische Kommission im Vordergrund. Eine weitaus wichtigere Komponente ist die Einbindung in das europäische Europe-Direct Netzwerk, welches für die Europabüros die Einbindung in den europäischen Informationsfluss und die Basis zum Austausch und Weiterbildung mit anderen Europe-Direct Zentren gewährleistet.

Die Förderung des Europainformationsnetzwerkes durch die Kommission muss dennoch resümierend als sehr mangelhaft und ineffektiv bezeichnet werden. Das Bekenntnis der Kommission die Stellung der Informationsbüros zu stärken findet in der Realität nur wenig Einzug. Somit lässt sich feststellen, dass die Kommission zwar erkennbar das Ziel eines partnerschaftlichen Ansatzes durch Initiativen mit und in den einzelnen Mitgliedsländern anstrebt, die lokal angesiedelten Europe Direct Netzwerke, die besonders in dieser neuen Struktur eine bedeutende Rolle spielen könnten, bleiben aufgrund der mangelnden finanziellen Unterstützung jedoch weit hinter ihrem möglichen Potenzial zurück.

Die Leistungsfähigkeit der einzelnen Europainformationsbüros hängt somit weit mehr von der finanziellen Unterstützung des nationalstaatlichen Trägers als von der Europäischen Kommission ab.

Die Bereitstellung der Mittel für die Einbeziehung europäischer Aspekte in die nationale Schulbildung kann als Beispiel dieser Situation herangezogen werden. Da der Bereich Bildung nicht in die Kompetenz der Europäischen Union fällt, ist eine einheitliche Verbindung europäischer Aspekte mit dem Lehrplan nationaler Schulen, nicht verpflichtend durchsetzbar.

Eine von der Generaldirektion Bildung und Kultur im Jahr 2005 durchgeführte Untersuchung hinsichtlich der Vermittlung europäischer Inhalte in nationalen Lehrplänen hat ergeben, dass etwa die Rechte und Pflichten der europäischen Bürger nur in weniger als der Hälfte der Mitgliedsstaaten Teil des Schulcurriculums sind (Vgl. Europäische Kommission 2005c).

So sind bis dato die Rechte und Pflichten der Unionsbürgerschaft nur in weniger als 50% der Pflichtschulen Europas Teil des Lehrplans. Europäische Politik und die Geschichte der europäischen Integration wird lediglich in 20 Mitgliedsstaaten vermittelt. Die Tatsache, dass Schulkinder in Mitgliedsländern in ihrer Schulzeit keinerlei Information über die Europäische Union erhalten, kann für die Europäische Kommission kein akzeptabler Zustand sein. Darüber hinaus gestalten sich die Lehrpläne hinsichtlich europäischer Politik in den einzelnen Mitgliedsstaaten sehr fragmentiert. Es existiert keine einheitliche Zuordnung zu einem dafür vorgesehenen Schulfach.

Die Europäische Kommission tritt aus diesen Gründen für eine Stärkung der europäischen Bildung innerhalb der Schulbildung ein um europäische Integration lehrend zu vermitteln. Die Möglichkeit bereits in der Schule das Projekt der Europäischen

Union den Kindern näher zu bringen, birgt ein ungeheures Potenzial zur Herausbildung einer wirklichen Identifikation der Bürger mit dem Gemeinschaftsprojekt.

Zur Unterstützung des Programms stellt die Kommission zwar vermehrt Mittel zur Erarbeitung von Informationsmaterial über europäische Themen zur Verfügung, dennoch sind die von der Kommission gesetzten Schritte nur vereinzelt sichtbar und in Summe wenig effektiv. Die Besuche von rund 400 deutschen Beamten in ihren ehemaligen Schulen während der Ratspräsidentschaft Deutschlands, kann zwar eine regionale Debatte auslösen, die einmalige Initiative birgt jedoch keine Nachhaltigkeit. In gleicher Weise soll die Wirkungsweise gezielter Besuchsprogramme für Schüler und Studenten bei den europäischen Institutionen oder auch die europaweite Durchführung der Initiative „9. Mai – Europatag in den Schulen“ nicht grundsätzlich geschmälert werden, dennoch müssen diese Maßnahmen der Europäischen Kommission als Gesamtes im Bereich der Schulbildung als zu gering und zu wenig effektiv betrachtet werden.

Eine Möglichkeit, europäische Inhalte an Schulen, vorbei am nationalen Lehrplan zu vermitteln ist das Europe Direct Netzwerk stärker einzubeziehen. Europe Direct Zentren sind in der Lage verstärkt eine Bildungsrolle durch Vortragsarbeit in Schulen zu übernehmen.

Als einziges Bundesland leistet hier Oberösterreich zumindest in Österreich aber auch in Europa eine Vorreiterrolle. Das Europainformationsbüro Oberösterreich hat mit finanzieller Unterstützung des Landes Oberösterreich ein eigenes Netzwerk im Bereich Vortragsarbeit an den Schulen Oberösterreichs entwickelt. Die derzeitige Initiative „Kids for Europe“ beinhaltet kostenlose EU Vorträge für alle Schulstufen und Schultypen. Ziel der Initiative ist es das Interesse der Schüler zu wecken und durch eine dem Alter entsprechende Aufbereitung der politischen Information die Basis für ein europäisches Bewusstsein zu schaffen. Das Europabüro Oberösterreich konnte mit seiner Initiative „Kids for Europe“ im Jahr 2007 in Warschau auch den „Best Practice“ Preis innerhalb des Europe-Direct Netzwerkes gewinnen. In den anderen Mitgliedsländern gibt es seit kurzer Zeit auch in Deutschland und in Schweden ähnliche Initiativen. In Österreich versucht die Europainformationsstelle in Graz das Programm zu übernehmen.

Die Kosten¹⁴ des Programms „Kids for Europe“ beinhalten die notwendigen Materialien sowie die Gehälter für die Vortragenden. Diese Kosten werden zum Großteil vom Land Oberösterreich übernommen. Im Schuljahr 2007/2008 wurden in Oberösterreich insgesamt rund 500 Vorträge, davon 168 in Volksschulen abgehalten.

Ein praktisches Beispiel wie dieses gibt die richtige Richtung vor. Es liegt in der Verantwortung der Europäischen Kommission solche erfolgreichen Initiativen aufzunehmen, finanziell stärker zu stützen und in allen Mitgliedsländern der Union einheitlich zu fördern.

Ad 14 & Ad 17) Verwaltungspartnerschaften

In der Stärkung des partnerschaftlichen Ansatzes reagiert die Europäische Kommission auf den mangelnden Erfolg vorangegangener Konzepte. Durch die neue Strategie wird versucht sich den Umständen und kommunikationspolitischen Konstellationen nationaler Gegebenheiten anzupassen. Zwei Drittel der Unionsbürger ziehen es vor, sich bei der EU betreffende Fragen, zuerst an nationalstaatliche Einrichtungen zu wenden (Vgl. Europäische Kommission 2007a: 15). Der partnerschaftliche Ansatz versucht durch diese neue Strategie dem Wunsch der Bürger nach national angepasster Kommunikation entgegenzukommen und setzt auf eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der supranationalen und nationalen Ebene.

Das Instrument der Verwaltungspartnerschaft steht im Mittelpunkt der neuen Strategie. Die Kommission verabschiedet im Dezember 2004 einen Rechtsrahmen für die Verwaltungspartnerschaften im Bereich der Kommunikationspolitik (Vgl. Europäische Kommission 2004b). Artikel 2 des Rechtsrahmens beschreibt die neue Form der Partnerschaft als „eine echte, strukturierte Partnerschaft zwischen der Kommission und den nationalen oder regionalen öffentlichen Behörden der Mitgliedsstaaten zur Vereinfachung der Kofinanzierung des gemeinsam vereinbarten Kommunikationsplans“(Ebd.: 5). Grundlage der Verwaltungspartnerschaften sind im Vorfeld ausgehandelte gemeinsame Kommunikationspläne. Diese Pläne werden zwischen den zuständigen nationalen Behörden und der Kommission wie auch des Europäischen Parlaments, im Sinne der Interinstitutionellen Vereinbarung, getroffen. Nationale Kommunikationsstrukturen erfahren durch die Abstimmung und Zusammenarbeit mit den Institutionen der Europäischen Union eine starke Aufwertung. Gleichzeitig kommt ihnen auch

¹⁴ Auf Wunsch des Europainformationsbüros Oberösterreich werden diese Beträge nicht veröffentlicht.

eine größere Verantwortung zu, die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger zu erkennen und durch gezielte Informationsmaßnahmen effektiv auf die neuen Herausforderungen einzugehen.

Die Partnerschaften werden von den Mitgliedsstaaten freiwillig eingegangen. Das Hauptziel besteht darin, positive Synergieeffekte zwischen den Strukturen und Informationskapazitäten der Nationalstaaten und den Maßnahmen der europäischen Ebene zu erzielen.

Die Umsetzung der Verwaltungspartnerschaften erfolgt in mehreren Schritten. Nur auf der Grundlage gemeinsamer Kommunikationspläne stellt die Kommission innerhalb des partnerschaftlichen Konzepts finanzielle Mittel bereit. Humanressourcen und Infrastruktur liegen in der Verantwortung der Mitgliedsstaaten. Der Rechtsrahmen über die Verwaltungspartnerschaft sieht die Schaffung einer indirekten zentralen Verwaltung der Haushaltsmittel für Kommunikationsmaßnahmen vor, die in weiterer Folge auf eine von der nationalen Regierung vorgeschlagene und von der Kommission genehmigten zwischengeschalteten nationalen Einrichtung übertragen wird (Vgl. Europäische Kommission 2004b: Artikel 2).

Die Bundesrepublik Deutschland führte als erstes Mitgliedsland der europäischen Gemeinschaft Verwaltungspartnerschaften ein. Seit Juli 2008 ist auch Österreich mit der Europäischen Union eine Verwaltungspartnerschaft eingegangen. Die Managementpartnerschaft, welche die Europäische Kommission mit der österreichischen Regierung führt, nennt sich "Aktion Europa". Am 1. Juli 2008 haben die EU-Kommission und die österreichische Bundesregierung ein neues Kapitel der Zusammenarbeit aufgeschlagen. Österreich ist nach Deutschland, Ungarn und Slowenien das vierte Land das einen Partnervertrag im Bereich der Kommunikationspolitik unterzeichnet hat. Gemeinsam wollen die Partner Mittel investieren, um mit den österreichischen Bürgerinnen und Bürgern mit besonderem Augenmerk auf die Jugend in einen Dialog zu treten. Es sollen Projekte entwickelt und durchgeführt werden, die über Europa und seine Vorteile informieren. Der Bundespressedienst der Bundesregierung wird als so genannte zwischengeschaltete Stelle fungieren. Das heißt, er wird im Auftrag der EU-Kommission die Projekte umsetzen. Die einzelnen Maßnahmen werden jeweils im Wettbewerb ausgeschrieben.

Anhand der finanziellen Ausgaben der Europäischen Kommission lässt sich die neue Schwerpunktsetzung in diesem Bereich erkennen. Im Jahr 2006 stellte die Europäische Kommission Mittel im Wert von rund 700 000 Euro zur Verfügung. 2007 betrug die Bereitstellung von Mitteln für Finanzhilfen und Aufträge im Rahmen von Verwaltungspartnerschaften bereits 1,4 Mio. Euro. Im Jahr 2008 steigerten sich die Ausgaben ein weiteres Mal auf nun 3,95 Mio. Euro. Innerhalb von drei Jahren lässt sich eine Steigerung der Ausgaben der Kommission im Bereich der Verwaltungspartnerschaften von 564% (Vgl. Gesamtberichte).

Die Effektivität des partnerschaftlichen Ansatzes und lässt sich aufgrund des zu geringen Beobachtungszeitraums nur sehr schwer messen. Die eingangs erstellte dritte Hypothese, dass nur individuell auf die Mitgliedsstaaten zugeschnittene Kommunikationsstrategien in ihrer Wirkungsweise effektiv und erfolgreich sein können, kann somit nicht klar bestätigt werden. Dennoch lässt sich feststellen, dass die Kommission den neuen Schwerpunkt in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten aus gutem Grund forciert. Die neue Strategie ist eine Abkehr von einer wirkungslosen gesamteuropäischen Kommunikationsstrategie und eine hoffnungsvolle Chance eine positive Trendumkehr der Kommunikationspolitik einleiten zu können. Durch die individuelle Partnerschaft zwischen den europäischen Institutionen und den Mitgliedsländern werden diese zur Verantwortung gezogen. Nur eine individuelle Kommunikationsstrategie in den jeweiligen Mitgliedsländern ist in der Lage, auf die spezifischen Bedürfnisse der Unionsbürger einzugehen und durch eine gezielte Kommunikations- und Informationspolitik das Vertrauen der Bürger zu gewinnen.

7.2 Gesamtbetrachtung

Der folgende Abschnitt ist eine nach Themenschwerpunkten gegliederte Zusammenfassung der bisherigen Untersuchungen. Im speziellen wird auf drei spezifische Bereiche hinsichtlich der Effektivität kommunikationspolitischer Maßnahmen eingegangen. Der erste Teil fasst die finanziellen Ausgaben der Kommission im Bereich der Kommunikationspolitik zusammen. Im Gegensatz zu den steigenden Ausgaben, belegen empirische Studien einen zeitgleichen negativen Trend der Zustimmungsraten. Diese Tatsache belegt zum einen die Ineffizienz getätigter Kommunikationsinitiativen, bzw. wird durch dieses Paradoxon aufgezeigt, dass eine Steigerung finanzieller Ausgaben nur durch effektive Operationalisierungsmaßnahmen zu einer positiven Zustimmung seitens der Bürger führen kann.

Der zweite Bereich untersucht die Leistungskompetenz des veränderten institutionellen Rahmens der Europäischen Kommission. Im dritten Teil wird eine Verbindung zwischen dem eingangs angeführten theoretischen Teil der demokratischen Konzeptualisierung und der praktischen Umsetzung kommunikationspolitischer Maßnahmen hergestellt.

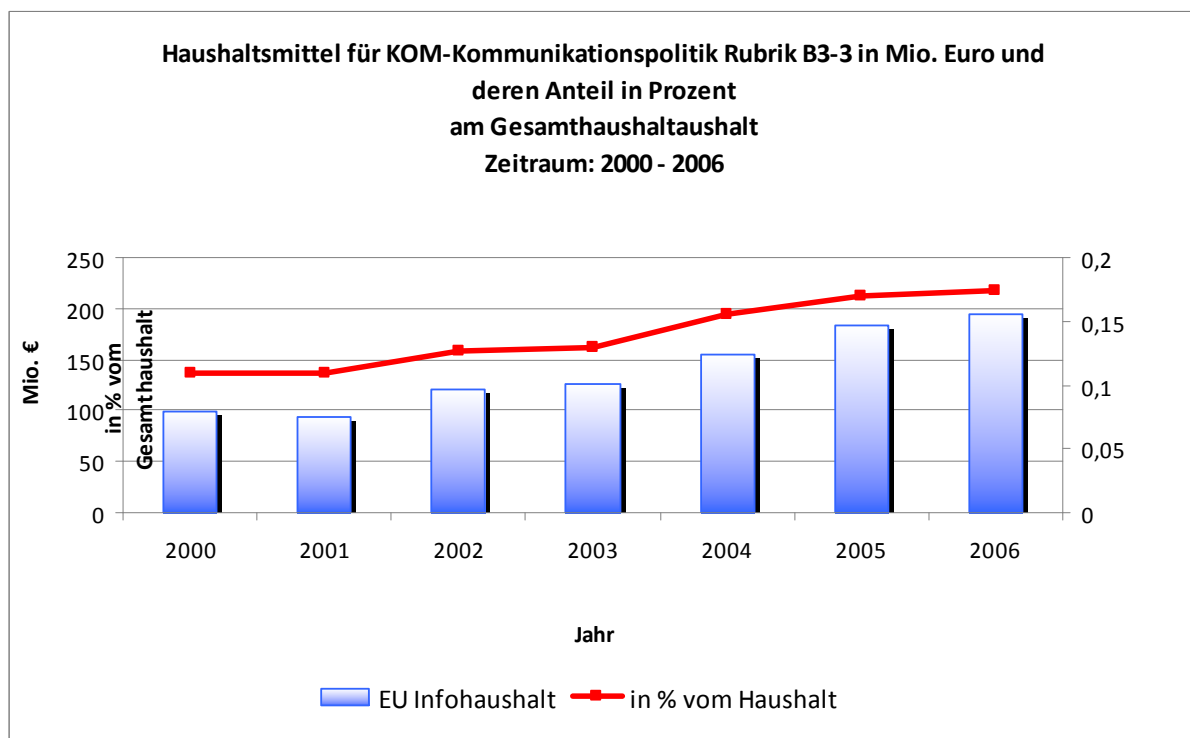
7.2.1 Steigender Finanzrahmen – Sinkende Zustimmung

Die Daten im Bereich der finanziellen Ausgaben für den Bereich Kommunikation beziehen sich auf die offiziellen Haushaltspläne der Europäischen Union.¹⁵ Die verwendeten Zahlen beziehen sich auf die tatsächlichen Ausgaben. Aufgrund der Tatsache, dass es nach dem Ende eines Haushaltsjahres rückwirkend immer wieder zu einer Kompetenzverschiebung bzw. zum Abschluss bestimmter Programme und deren Eingliederung in bereits abgeschlossene Haushaltspläne kommt, führt die Kommission periodische Updates der Haushaltspläne durch. Diese Maßnahme führt zu einer komplexen und schwer nachvollziehbaren Zusammensetzung einzelner Haushaltsbereiche im Bereich der Kommunikationspolitik. Ein vollständiger Überblick für die tatsächlichen Ausgaben für das Jahr 2007 ist aus diesem Grund nicht möglich. Die verwendeten Daten für die Periode 2000 bis 2006 besitzen demnach auch keinen hundertprozentigen Anspruch auf Gültigkeit. Vielmehr sollen die Daten nur den Trend im Bereich der Ausgabenprioritäten der Kommission widerspiegeln.

¹⁵ Europäische Haushaltspläne Übersicht. Abgerufen unter: <http://lex.europa.eu/budget/www/index-de.htm> (19.08.08).

Die Kommunikationspolitik verzeichnet seit 1992 steigende Ausgaben im Budget. Von 2001 bis 2006 haben sich die realen Ausgaben, vernachlässigt man den Faktor der Erweiterung, mehr als verdoppelt. In Prozent des Gesamthaushaltes kam es von 0,11% der Ausgaben für den Bereich Kommunikation im Jahr 2001 zu einer wirklichen effektiven Steigerung der Ausgaben auf 0,17% des Gesamthaushaltes im Jahr 2006.

Abb.6: Haushaltsmittel für KOM-Kommunikationspolitik, 2001 bis 2006



Quelle: Gesamtberichte der Europäischen Union. Darstellung des Verfassers.

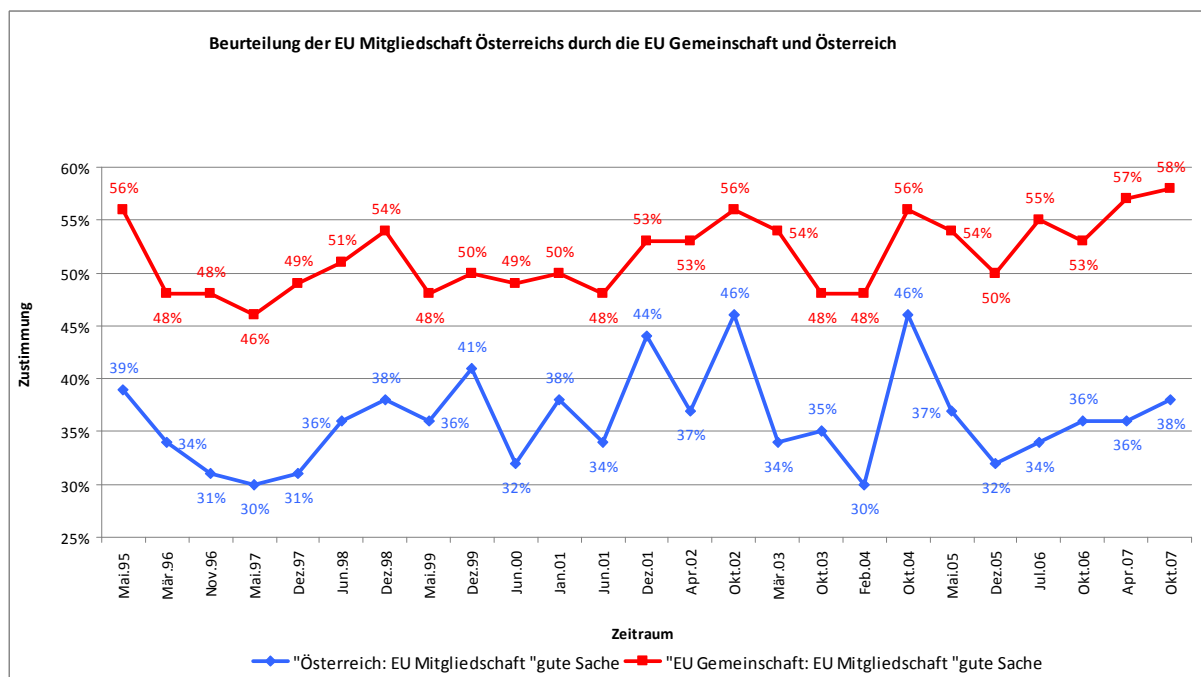
Der Vergleich zwischen finanziellen Ausgaben im Informationssektor und Zustimmungsraten der Bürger, stellt einen Versuch dar die Effektivität kommunikativer Maßnahmen zu überprüfen. Kommunikationspolitische Maßnahmen der Europäischen Union dienen vordergründlich dazu, die Bürger der Union über politische Aktivitäten der Europäischen Union zu informieren und hinsichtlich des Zusammengehörigkeitsgefühls der Europäischen Union positive Integrationsschritte zu setzen. Davon auszugehen, dass informationspolitische Maßnahmen immer zu einem positiven Meinungsbild beitragen würden, bedingt die Tatsache, dass sämtliche Integrationschritte, selbst einen positiven Output besitzen. Da dies nicht immer der Realität

entsprechen muss, führt in manchen Fällen transparente und nicht manipulative Berichterstattung zu einer negativen Meinungsbildung.

Wie in der Darstellung der einzelnen Initiativen aufgezeigt und belegt, dient Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union nicht nur der Berichterstattung, sondern soll auch direkt zur positiveren Stimmung der Unionsbürger durch Informationskampagnen hinsichtlich positiver Integrationsschritte beitragen.

Betrachtet man die folgende Abbildung über die Zustimmungsrate der Bürger zur Europäischen Union fällt die positive Zustimmung europaweit mäßig aus. Die Zustimmungsraten der österreichischen Bevölkerung dienen als Negativbeispiel.

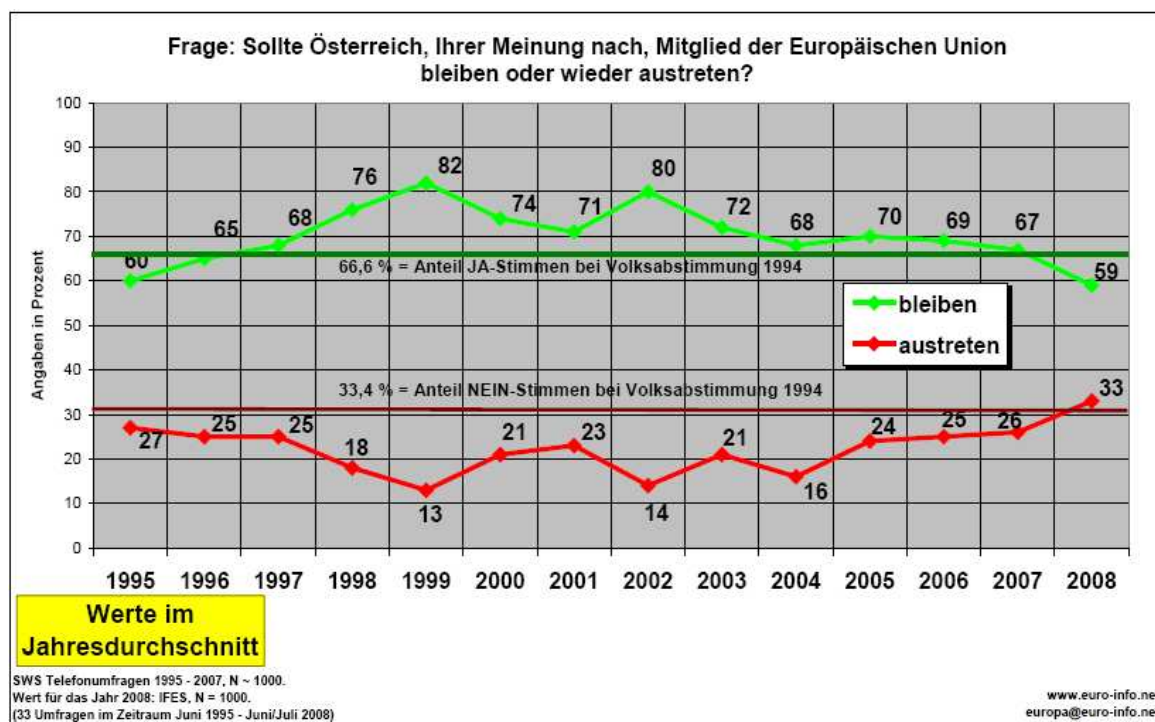
Abb.7: Beurteilung der EU Mitgliedschaft. Zeitraum: 1995 bis 2007



Quelle: Darstellung des Verfassers anhand der Daten: Eurobarometer 1995 bis 2007.

Eine von der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) jährlich in Auftrag gegebene Umfrage¹⁶ (Vgl. Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, Beurteilung über die Mitgliedschaft Österreichs bei der EU) bestätigt das Meinungsbild der europäischen Bevölkerung. Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik untersucht seit 1995 die Meinung der Österreichischen Bevölkerung zum Thema Mitgliedschaft Österreichs bei der Europäischen Union. Auf die Frage ob Österreich Mitglied der Europäischen Union bleiben oder wieder austreten solle, stimmten 59% für einen Verbleib und 33% für einen Austritt. Betrachtet man die Werte in einem Zeitraum von 13 Jahren so lässt sich feststellen, dass die Zahl der Befürworter relativ konstant geblieben ist, im Gegensatz dazu die Zahl der Austrittsbefürworter aber stetig angestiegen ist. Das Jahr 2008 markiert bis dato das negativste Ergebnis hinsichtlich der Zustimmung von Seiten der Bevölkerung zum Europäischen Projekt.

Abb.8: Beurteilung der Bevölkerung Österreichs über die Mitgliedschaft Österreichs bei der Europäischen Union.



Quelle: Österreichische Gesellschaft für Europapolitik: Die Einstellung der Österreicherinnen und Österreicher zur Mitgliedschaft unseres Landes in der Europäischen Union im Juli 2008.

¹⁶Die Methode der Datenerhebung dieser Umfrage erfolgt durch Zufallsauswahl (RDD-Verfahren). Die Umfrage erfolgt seit dem Jahr 1995 in den Monaten Juni und Juli. Die Art der Befragung erfolgte durch telefonische CATI-Interviews. Die Samplegröße beträgt n=1000. Nähere Informationen zur Methode dieser Umfrage finden sich auf: www.ifes.at (10.09.08).

Betrachtet man die bisher dargestellten Daten der finanziellen Ausgaben im Kommunikationssektor, so lässt sich ein klar erkennbarer steigender Investitionstrend im Bereich der Kommunikationsprioritäten feststellen. Lag der finanzielle Aufwand 1992 im Bereich der Kommunikationspolitik noch bei 33 Mio. Euro, machten die Ausgaben im Jahr 2006 bereits 194 Mio. Euro aus. Für einen Zeitraum von 14 Jahren, lässt sich also eine Steigerung von fast 600% erkennen.

Die Zustimmungsraten der europäischen Bevölkerung variieren hingegen nur leicht. 56% der Unionsbürger hielten 1995 die Europäische Union für eine gute Sache. Derselbe Prozentsatz findet sich auch 2006 wieder.

Betrachtet man das Meinungsbild in Österreich, lässt sich für den genannten Zeitraum sogar ein leichter Abstieg der Zustimmung erkennen. Während 1995 noch 39% der Österreicher die Europäische Union für eine gute Sache hielten, teilten im Jahr 2006 nur mehr 34% diese Ansicht. Auch in der Meinung, dass ein Ausstieg aus der Europäischen Union für Österreich Sinn macht, lässt sich eine Steigerung erkennen. Bei einem zeitgleichen Anstieg der kommunikationspolitischen Maßnahmen von fast 600% fällt die Beurteilung hinsichtlich der Effektivität der Kommunikationspolitik bzw. im Zusammenhang mit einem steigenden Finanzrahmen somit negativ aus.

7.2.2 Strukturelle Veränderung

Der unter Kommissionspräsident Prodi 1999 eingeschlagene Weg zur besseren Koordinierung kommunikationspolitischer Maßnahmen durch die Schaffung eines institutionsübergreifenden Netzwerkes leitete eine Professionalisierung kommunikationspolitischer Strukturen ein. Angelehnt an die Kommunikationsstrategie Pinheiros, worin versucht wurde Kommunikationspolitik kohärent und klar definiert zu gestalten, gilt die Mitteilung über den „neuen Rahmen für die Zusammenarbeit der Europäischen Union“ unter Kommissionspräsident Prodi als Basis für die Schaffung einer professionellen Kommunikationsstruktur. Blieb die Umsetzung der neuen Konzepte und Strukturen dennoch bis zum Jahr 2004 hinter den Erwartungen zurück, stellt die Bildung der eigenständigen Generaldirektion Kommunikation eine eindeutige Aufwertung für den Bereich Kommunikation dar. Seit dem Jahr 2004 ist durch die alleinige Kompetenzzuteilung kommunikationspolitischer Maßnahmen der Kommission

auf die Generaldirektion Kommunikation sowohl eine kohärente Organisation und Verwaltung als auch eine einheitliche und klar strukturierte Hierarchie innerhalb der Institution erkennbar. Der Stellenwert der Generaldirektion Kommunikation und die damit verbundene alleinige Positionierung der Thematik Kommunikation innerhalb des kommissionellen Gefüges erfuhr eine Aufwertung. Vor allem durch die klare Einordnung des Presse- und Sprecherdienstes in die Generaldirektion Kommunikation als Direktorat A, hat eine Professionalisierung der Systemstruktur stattgefunden. Vervollständigt wird dieser Schritt durch die Schaffung des ECN Kommunikationsnetzwerkes und der strategischen Rolle des Planungs- und Orientierungsteams, das für eine einheitliche Festlegung der Kommunikationsprioritäten zuständig ist.

7.2.3 Demokratische Legitimität & Legitimitätspotenzial

Demokratische Legitimität politischer Entscheidungen setzt unter anderem bürgerliche Freiheit, politische Gleichheit, Teilnahmemöglichkeit der Wähler, freie Wahlmöglichkeit, aufgeklärtes politisches Verständnis und bürgerliche zivilgesellschaftliche Einflussmöglichkeit auf die politische Agenda voraus. Die Rückführbarkeit getroffener Entscheidungen auf die betroffenen Bürger gilt ebenso als Grundvoraussetzung demokratischer Legitimation. Die Voraussetzungen von Legitimität eines politischen Systems sind unter anderem Stabilität, soziale Leistung, funktionierende Ökonomie, normative Inhalte und Frieden. Identität spielt in der Verbindung mit Legitimität dann eine Rolle, wenn identitätsstiftende Maßnahmen zu einer Steigerung der angesprochenen Strukturen führen.

Insgesamt lässt sich in der gegenwärtigen Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission eine Zunahme getätigter Initiativen feststellen. In Summe hinken die Ankündigen und diesbezüglichen Aussagen und Pläne der Kommission ihren veranschlagten Zielen hinterher. Kommunikationsstrategische Maßnahmen haben zwar durch stärkere Professionalisierung der Strukturen und der damit einhergehenden Effektivitätssteigerung eine Aufwertung erfahren. Im Vergleich zu den getätigten Integrationsschritten der Europäischen Union in den letzten Jahren und der Notwendigkeit diese Schritte durch effektive Kommunikation und Diskussion zwischen Bürger und Europäischer Union zu legitimieren, konnte die Kommunikationspolitik in seiner Entwicklung nicht mithalten. Vielmehr erwecken die Kommunikationsinitiativen der Kommission den Eindruck einer Aufholjagd in einem lange Zeit vernachlässigten Politikfeld. Die Neuorientierung und Positionierung der gegenwärtigen Gene-

raldirektion Kommunikation bildet erst jetzt die Basis für effektive einheitliche Kommunikationsmaßnahmen. Die Abkehr von einer gesamteuropäischen Kommunikationsstruktur hin zu einem partnerschaftlichen, individuellen, auf die Mitgliedsstaaten angepassten Kommunikationsansatz, bietet erst jetzt den Beginn der Möglichkeiten für effektive Kommunikationspolitische Aufklärungs- und Informationskampagnen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten.

Im Hinblick auf demokratische Legitimierung lässt sich ab 1992 eine mäßig steigende Tendenz der Kommunikationspolitik hinsichtlich demokratischer Legitimationsforderung, mit geringem Lösungspotenzial erkennen.

Ab 1993 und bewusst in der gegenwärtigen Kommunikationspolitik ist eine Umkehr von manipulativer, werbender Kommunikation hinzu einer nicht-manipulativen Kommunikation und Information ersichtlich. Transparenter und offener Informationszugang für die Bürger verdeutlichen diese Veränderung. Die steigende Möglichkeit der aktiven Teilnahme am politischen Prozess, etwa durch Bürgerprojekte oder durch der Teilnahme an online geführten Debatten bezeugen das Ziel der Kommission, in Hinblick auf demokratische Legitimierung, einen Dialog mit den Bürgern über deren Anliegen und Bedürfnisse zu führen. Die Leistungsfähigkeit der im Anfangsstadium befindlichen direkten Partizipationsmöglichkeiten ist allerdings in Summe als zu gering einzustufen.

Die Frage bis zu welchem Grad die gegenwärtige Kommunikationspolitik die Diskrepanz zwischen der Europäischen Union und den Unionsbürgern verkleinern konnte, muss zusammenfassend mit einem mäßigen Urteil angegeben werden. Die neuen Kommunikationskonzepte stecken wie in der Analyse aufgezeigt, noch immer in ihren Kinderschuhen, die Operationalisierung hinkt den ehrgeizigen Plänen immer noch weit hinterher. Das Nichtvorhandensein einer europäischen Öffentlichkeit als Basis demokratischer Legitimation wie auch der stetig niedrige Informationsstand bezeugen die mangelnde demokratische Legitimation basierend auf ineffektiver Kommunikationspolitik.

Wie bereits angesprochen nimmt die europäische Identität eine wichtige Position im Zusammenhang von Demokratie und Legitimität ein. Auch in diesem Bereich ist die Effektivität gegenwärtiger Kommunikationspolitischen Maßnahmen hinsichtlich des Entgegenwirkens eines Identitätsproblems in Europa nur gering. Identitätsstiftende

Maßnahmen wie europäische Schulbildung, transnationale Bürgerprojekte, digitaler Austausch und Teilnahme an Debatten fallen weiterhin, wie die Analyse zeigte, zu gering aus und können somit wenig zu einer aktiven europäischen Identitätsförderung beitragen.

8. Europäische Kommunikationspolitik aus der Sicht österreichischer Entscheidungsträger

8.1 Einführung

Die gegenwärtige Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission strebt das Erreichen eines bürgernahen und dezentralen Kommunikationszugangs an. Eine Analyse der Kommissionsinitiativen verdeutlicht den Trend hinzu einer partnerschaftlichen Kommunikationspolitik zwischen den Ebenen der Mitgliedsstaaten und den Institutionen der Europäischen Union. Nationale, regionale und lokale Behörden sowie die Zivilgesellschaft sollen durch eine stärkere Einbindung in das politische Geschehen auf Entscheidungsprozesse der Europäischen Union einwirken können. Partnerschaftliche Ansätze bilden in sämtlichen gegenwärtigen Initiativen der Kommission eine Schlüsselrolle. Bereits im Weißbuch über eine Europäische Kommunikationspolitik stellt die Kommission das Prinzip des *gemeinsames Handelns* (Europäische Kommission 2006: 13), als Basis für das Funktionieren einer effektiven und erfolgreichen Kommunikationspolitik der Europäischen Union in den Vordergrund.

Wie die Analyse der gegenwärtigen Kommunikationspolitik zeigt, hinkt die Operationalisierung und Umsetzung der Initiativen den Plänen der Europäischen Kommission hinterher. Viele Pläne der Europäischen Kommission befinden sich im Anfangsstadium. So ist Österreich, nach Deutschland, Slowenien und Ungarn erst das vierte Mitgliedsland das mit der Europäischen Union im Bereich der Kommunikationspolitik eine freiwillige Verwaltungspartnerschaft eingegangen ist. Die Umsetzung anderer Konzepte wie europäische Schulbildung oder die Einführung eines Kodex für einheitliche Kommunikation innerhalb der europäischen Institutionen, liegen weit hinter den Erwartungen zurück.

Im Zusammenhang mit der gezeigten mäßigen Effektivität und dem nur geringen Output gegenwärtiger Kommunikationsmaßnahmen der Europäischen Kommission spielt das Verhalten und die Beteiligung der Mitgliedsländer eine beachtliche Rolle.

Die in dieser Arbeit durchgeführte Meinungsumfrage lehnt sich an die von der Europäischen Kommission organisierte Eurobarometer Umfrage 189b (Vgl. Eurobarometer 2006, 189b) an. In diesem Flash-Eurobarometer wurde im Jahr 2006 die Mei-

nung 100 österreichischer Entscheidungsträger hinsichtlich der Europäischen Union erfragt. Im Gegensatz zu der in dieser Arbeit durchgeführten Umfrage, bezieht sich der Flash-Eurobarometer stark auf allgemeine Einstellungen der Befragten zur Europäischen Union und auf die gesamte Kommunikationsstrategie der Europäischen Kommission. In spezifischen Bereichen, sofern diese mit dem in dieser Arbeit durchgeführten Bereichen übereinstimmen, wird der Flash-Eurobarometer als ergänzende Information herangezogen.

Auch in der für diese Diplomarbeit erarbeiteten Umfrage wurde die Einstellung und Meinung österreichischer Entscheidungsträger hinsichtlich der Europäischen Union im Allgemeinen untersucht. Im Detail wurde jedoch spezifisch die Meinung der österreichischen Elite zur europäischen Kommunikationspolitik erhoben. Darüber hinaus wurde versucht eine Verbindung mit demokratiepolitischen Kriterien herzustellen. Die zusätzliche Angabe der Parteizugehörigkeit bietet in diesem Zusammenhang die Möglichkeit die Parteipräferenzen der Entscheidungsträger in Österreich darzustellen. Den Abschluss der Umfrage bilden Lösungs- und Verbesserungsvorschläge für eine effizientere Kommunikationsstrategie der Europäischen Union.

Die Umfrage in dieser Arbeit setzt sich aus 247 österreichischen Entscheidungsträgern zusammen. Die Teilnahme an der Befragung erfolgte durch einen Online-Fragebogen, welcher zwischen dem 10. Mai und dem 20. Juni 2008 online bereitgestellt wurde.

EU-Entscheidungsträger werden in dieser Umfrage als Personen definiert die in ihrer beruflichen Tätigkeit bzw. in ihrem Berufsfeld als Schnittstelle zwischen Europäischer Union und Nationalstaat Österreich fungieren.

Eine grobe Unterteilung der Entscheidungsträger lässt sich wie folgt vornehmen:

- Mitglieder von Nationalversammlungen / Parlamente.
- Ministerien und hochrangige Verwaltungsbeamte.
- Nationale Medien.
- Gewerkschaften und Berufsverbände.
- Wissenschaftliche Einrichtungen.
- Europäische Einrichtungen in Österreich.
- Länderdienststellen.

Der Fragebogen sowie zusätzliche Informationen über die genaue Auflistung der Adressaten werden im Anhang angeführt.

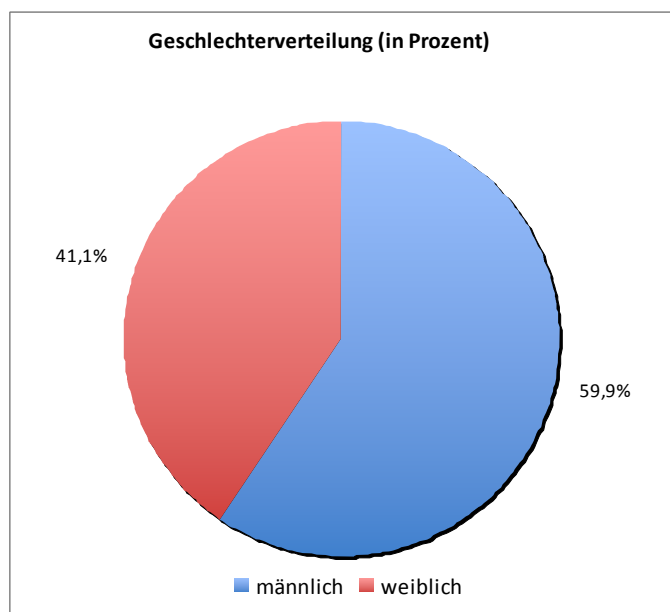
8.2 Ergebnisse

Biographische Angaben und Parteizugehörigkeit:

Der Fragebogen setzt sich aus 247 Teilnehmern zusammen. 96% der Befragten Personen sind österreichische Staatsbürger.

Bei der Geschlechteraufteilung ist mit 60% männlichen Entscheidungsträgern eine leichte Dominanz festzustellen. Der weibliche Anteil besitzt in diesem Fall jedoch eindeutig die notwendige Größe um in der folgenden Untersuchung im Bereich der Geschlechteraufteilung repräsentative Ergebnisse darstellen zu können.

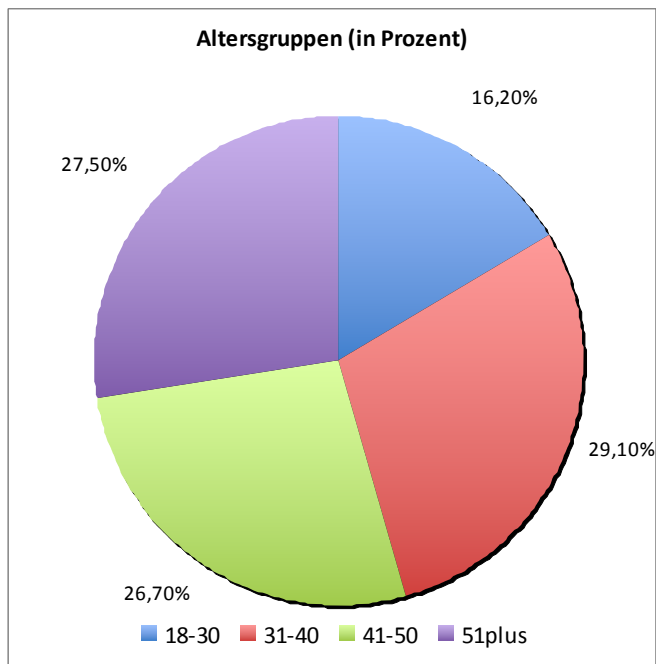
Abb.9: Geschlechterverteilung



Quelle: Darstellung des Verfassers

Das Alter der Befragten wurde unterteilt in vier Altersgruppen. Die Aufteilung der verschiedenen Alterstufen fällt wie Abb. 10 zeigt, ab dem erreichten Alter von 30 Jahren grundsätzlich sehr gleichmäßig aus. Auch die jüngeren Jahrgänge sind mit 16,2% nicht überwiegend gering vertreten.

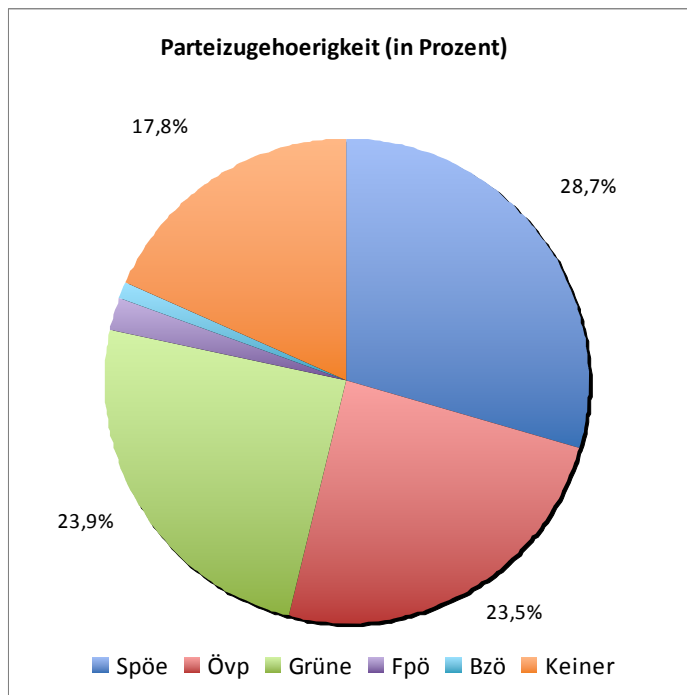
Abb. 10: Altersverteilung



Quelle: Darstellung des Verfassers

Die Parteizugehörigkeit der Teilnehmer fällt ebenso, von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen sehr gleichmäßig aus. Aufgrund der während der Umfrage bestehenden Koalitionsregierung von SPÖ und ÖVP und deren Regierungsdominanz in den einzelnen Bundesländern Österreichs ist eine verstärkte Zugehörigkeit der Befragten zu diesen Parteien erklärbar. Das Fehlen bzw. nur sehr geringe Erscheinen von FPÖ und BZÖ kann mitunter erklärt werden, dass diese Parteien in Österreich aufgrund ihrer öffentlichen kritischen Haltung gegenüber der Europäischen Union keine Positionen im Kontext der europäischen Entscheidungsfindung bekleiden. Wie in Abb. 11 dargestellt, bildet der Teil der Parteilosen mit knapp 18% die viertgrößte Zugehörigkeitsgruppe.

Abb.11: Parteizugehörigkeit



Quelle: Darstellung des Verfassers

8.2.1 Österreichische Entscheidungsträger und die EU

Die Mitgliedschaft Österreichs bewerten die Entscheidungsträger Österreichs zu 94% als eine gute Sache. Lediglich 2,4% der Befragten sind der gegenteiligen Meinung. 3,2% der befragten Entscheidungsträger enthalten sich der Stimme. Auffallend ist in diesem Zusammenhang, dass sich die 2,4% der Befragten mit dem negativen Output für Österreich, gleichmäßig auf die Parteien FPÖ, BZÖ und auf das Spektrum der Parteilosen aufteilen. Alle anderen Entscheidungsträger vertreten die Meinung, dass die Mitgliedschaft Österreichs in der EU eine gute Sache ist.

Für 99% der Befragten ist es wichtig sich beruflich oder privat über die Tätigkeiten der Europäischen Union zu informieren. Der Flash Eurobarometer bestätigt diese Untersuchung und unterscheidet in weiterer Folge, dass in Österreich 5% der Befragten sich überwiegend aus persönlichen Gründen über die EU informieren, 13% aus überwiegend beruflichen Gründen und sich 82% aufgrund beider Gründe über die Tätigkeiten der Europäischen Union informieren (Vgl. Flash Eurobarometer 2006, 189b).

8.2.2 Informationspolitik

73,3% der befragten Entscheidungsträger sehen sich in ihrer beruflichen Funktion als Bindeglied zwischen dem österreichischen Bürger und der Europäischen Union. Diese Funktion bringt erwartungsgemäß auch eine Verantwortung hinsichtlich zu erfüllender Pflichten und Aufgaben gegenüber den Bürgern mit. Die Weitergabe von Information fällt sicherlich in diesen Aufgabenbereich.

In diesem Zusammenhang sind 93% der Entscheidungsträger der Meinung, dass die Bürger in Österreich nicht ausreichend über die Vorgänge in der Europäischen Union informiert sind. Lediglich 3,6% der Befragten vertreten hier eine klar gegenteilige Meinung.

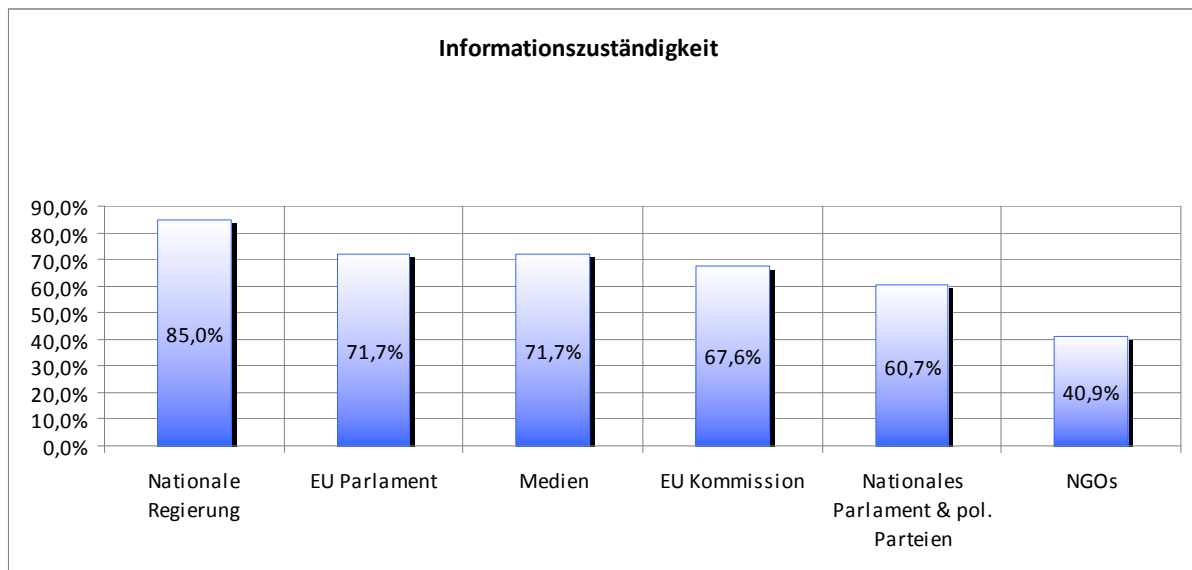
Von den 73,3% der Entscheidungsträger die sich in ihrer Funktion als Bindeglied zwischen Bürger und EU sehen, sind 99% der Ansicht, dass die Bürger in Österreich nicht ausreichend über die Europäische Union informiert sind. Impliziert man mit der Funktion eines Bindegliedes und Schnittstelle zwischen Bürger und Europäischer Union auch eine informative Aufgabe, so muss den Entscheidungsträgern in Österreich in diesem Zusammenhang ein schlechtes Urteil ausgestellt werden. Im Kontext dessen, dass sich die Entscheidungsträger über die schlechte Information der Bürger bewusst sind, sich in weiterer Folge jedoch selbst als Bindeglied sehen, erscheint das zuvor getroffene Urteil noch negativer.

Ein Grund für das Ignorieren der eigenen Verantwortung kann in der differenzierten Ansicht hinsichtlich der Zuständigkeit für den Bereich Information und Kommunikation gefunden werden.

Auf die Frage, wer für die Information der österreichischen Bürger über Europäische Union und ihre Wirkungsweise zuständig sein soll, nehmen die österreichischen Entscheidungsträger mit 85% die Nationale Regierung in die Verantwortung.

Abb. 12: Informationszuständigkeit

Q.: Wer sollte ihrer Meinung nach für die Information der Bürger über die Europäische Union und ihre Wirkungsweise zuständig sein?



Quelle: Darstellung des Verfassers.

Wie in Abb. 11 dargestellt, wird den europäischen Institutionen eine weitaus geringere Verantwortung auferlegt, jedoch eine annähernd gleich große Informationspflicht. Dass von der Europäischen Kommission, als supranationalem Organ, mit 68% fast die gleiche Informationstätigkeit erwartet wird, wie vom einzig direkt gewählten Organ, dem Europäischen Parlament, überrascht. Der Stellenwert der Europäischen Kommission kann durch die realpolitische Situation erklärt werden. Wie bereits in Kapitel fünf dieser Arbeit gezeigt, liegt die Kommunikationspolitik stark im Verantwortungsbereich der Kommission verwurzelt.

Den nationalen Medien wird mit 71,7% ebenso eine starke Verantwortung auferlegt. Unter der Definition von Medien werden TV, Radio, Presse und Internet Auftritt nationaler Medien zusammengefasst.

93 % der Befragten verneinen die Frage, dass in österreichischen Medien genug Information über die Europäische Politik und deren Entscheidungen statt findet. Nur 3,6% der Befragten vertreten die Meinung, dass die Anzahl vermittelter Information über die Europäische Union und ihre Entscheidungsabläufe in den nationalen Medien genau richtig ist. Österreichische Entscheidungsträger stellen den nationalen Medien somit ein sehr schlechtes Zeugnis aus.

Wie in Abb. 11 veranschaulicht, sprechen nur 60% der Befragten dem nationalen Parlament und den nationalen Parteien die Hauptverantwortung für eine europäische Kommunikationspolitik zu. Im Verhältnis zur nationalen Regierung der 85% Verantwortung auferlegt wird und den europäischen Institutionen mit knapp 70%, fällt dieser Wert eher gering aus. Aus diesem Umstand lässt sich schließen, dass das nationale Parlament sowie die Parteien vorwiegend im Bereich innerstaatlicher Entscheidungsfindung die Hauptaufgabe zugesprochen wird.

Das gleiche gilt für Nichtregierungsorganisationen. Mit 40% nehmen die Entscheidungsträger in Österreich NGOs nur bedingt in die Informationsverantwortung.

Es lässt sich feststellen, dass die Entscheidungsträger in ihrer Meinung über die Informationspflicht sehr homogen urteilen. Weder lassen sich im Alter noch in der Parteizugehörigkeit erkennbare Unterschiede feststellen.

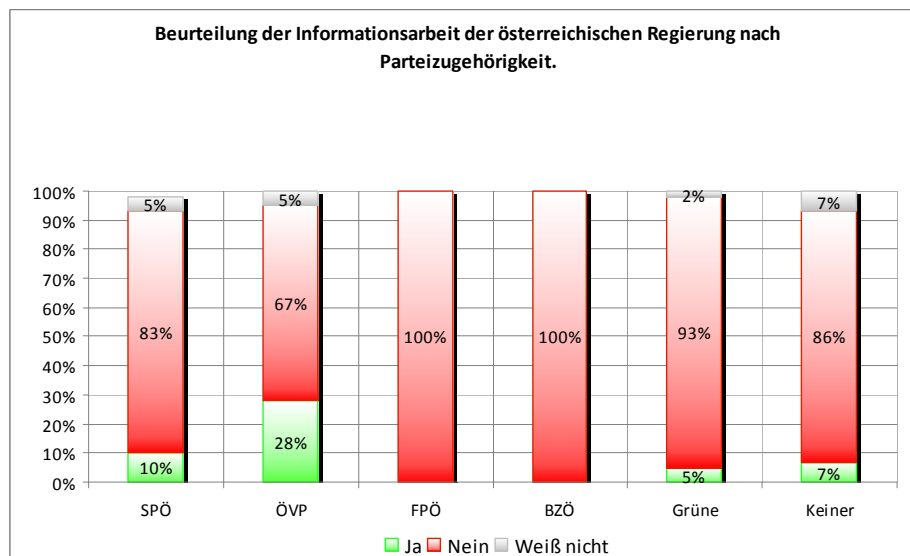
Wie bereits erwähnt wird die nationale Regierung Österreichs von den Entscheidungsträgern des Landes mit 85% als hauptverantwortlich für die Information der österreichischen Bürger über die Europäische Union und ihre Wirkungsweise bestimmt.

Auf die detaillierte Frage, inwieweit die österreichische Regierung ihre Bürger ausreichend über die Vorgänge in der Europäischen Union informiert, sind jedoch 82,6% der Befragten der Ansicht, dass sie dies keinesfalls tut. Lediglich 12,1% der Entscheidungsträger sind mit der Informationstätigkeit der nationalen Regierung einverstanden.

Entscheidungsträger die den Oppositionsparteien FPÖ und BZÖ nahe stehen, teilen zu 100% die Ansicht, dass die gegenwärtige Regierung die Bürger nicht ausreichend informiert. Parteilose sowie den Grünen nahe stehende Befragte sind zu 90% der Ansicht, dass die Regierung ihrer Informationspflicht mangelhaft nachkommt.

Die Anhänger der Regierungsparteien teilen generell die negative Kritik an der Informationstätigkeit der nationalen Regierung, tun dies jedoch nicht so stark und eindeutig wie die Oppositionsparteien. Bereits 10% der SPÖ nahen Entscheidungsträger sind mit der Performance der gegenwärtigen Koalition einverstanden. Mit einer positiven Zustimmung von 30% zur Informationstätigkeit der Regierung im Bereich der Europäischen Union und ihrer Wirkungsweise weicht die Meinung der ÖVP nahen Entscheidungsträger deutlich ab.

Abb. 13: Beurteilung der Informationsarbeit der österreichischen Regierung nach Parteizugehörigkeit. Informiert die österreichische Regierung ihre Bürger ausreichend über Vorgänge in der Europäischen Union?



Quelle: Darstellung des Verfassers.

Abbildung 12 veranschaulicht die Zufriedenheit der österreichischen Entscheidungsträger gegliedert nach Parteizugehörigkeit mit der Informationstätigkeit der nationalen Regierung. In der Graphik verdeutlicht der grüne Bereich die Zufriedenheit mit der nationalen Regierung. Der rot markierte Prozentsatz steht für die Unzufriedenheit. Wie in der Graphik klar erkennbar, fällt die Zustimmung von Seiten der ÖVP nahe stehenden Entscheidungsträgern aus der Norm. Während bei allen anderen Parteizugehörigkeiten die Zustimmung bei maximal 10% liegt, fällt die Zufriedenheit der ÖVP nahe stehenden Befragten mit 28% deutlich höher aus.

Studentenumfrage

94% der befragten österreichischen Entscheidungsträger sind der Überzeugung, dass zwischen der Einstellung der österreichischen Bevölkerung zur Europäischen Union und dem Wissensstand über die Europäische Union der Bürger, ein enger Zusammenhang besteht, nur 2 % der Befragten teilen die Meinung nicht.

Ein Vergleich der üblichen Eurobarometer Umfragen mit einer von Studenten der Politikwissenschaft in Wien durchgeführten Umfrage zur Einstellung der Wiener Stu-

dentem über die Europäische Union aus dem Jahr 2006 kann hier nützliche Erkenntnisse liefern.

Im Zuge des politikwissenschaftlichen Seminars „Einführung in die empirische Sozialforschung: Durchführung von Umfragen“, wurde im Wintersemester 2005 von den Seminarteilnehmern unter der Leitung der Lehrveranstaltungsbeauftragten Angela Wroblewski ein gemeinsamer Fragebogen erstellt.¹⁷ Inhaltliche Schwerpunkte des Fragebogens bezogen sich auf die Themen Hochschulpolitik, Europäische Union sowie allgemeine Universitäre Angelegenheiten. Im Zuge der Studentenumfrage wurden 417 Studenten der Hauptuniversität Wien, der Technischen Universität Wien sowie der Wirtschaftsuniversität Wien in einem Zeitraum von 4 Wochen mündlich befragt. Die Aufteilung der Befragten auf die Universitäten erfolgte zu drei gleichen Teilen.

Die Untersuchung der Umfrage wurde unter der Hypothese durchgeführt, dass ein besseres Wissen über die Funktion und Gestalt der Europäischen Union in einer höheren Zustimmungsrate gegenüber dem System der EU mündet. Die Analyse erfolgte anhand zweier Arbeitsschritte. Im ersten Teil wurde ein allgemeiner Vergleich zwischen dem Wissenstand und der Einstellung zu EU der österreichischen Bevölkerung und den Studenten der Wiener Universitäten gezogen. In einem zweiten Arbeitsschritt wurde eine Analyse innerhalb der Wiener Studenten durchgeführt.

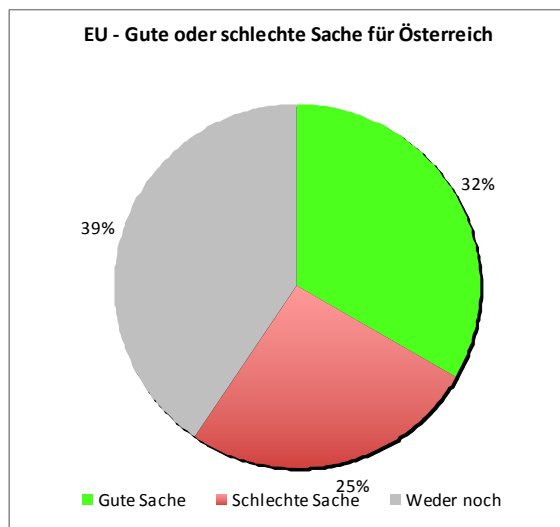
Im ersten Teil wurde untersucht inwieweit die Struktur der Europäischen Union für die Studenten transparent und verständlich ist. Studenten die das System als sehr transparent und verständlich empfinden sind zu 84% klare EU Befürworter und nur zu 3% EU Gegner. 12% sind neutral eingestellt. Im Gegensatz dazu, sind Studenten für die das System der EU nicht transparent und nicht nachvollziehbar ist, nur zu 46% EU Befürworter jedoch zu 18% klare EU Gegner und zu 35% neutral. Der Studentendatensatz zeigte in diesem ersten Schritt im Zusammenhang mit der aufgestellten Hypothese eine klare Verbindung zwischen Transparenz/Nachvollziehbarkeit und der Einstellung zur Europäischen Union auf.

In einem weiteren Schritt wurde eine noch deutlichere Verbindung zwischen dem Wissen über die EU und die Einstellung zur EU beschrieben.

¹⁷Studentenfragebogen: Daten können beim Verfasser dieser Arbeit eingesehen werden.

Im Jahr 2005 verdeutlichte die durchgeführte Standard Eurobarometer (Eurobarometer 2005, Nr. 64) Umfrage der Europäischen Kommission die negative Zustimmungsrate der österreichischen Bevölkerung zur Europäischen Union. Nur 32% der Bevölkerung empfanden die Europäische Union als eine gute Sache.

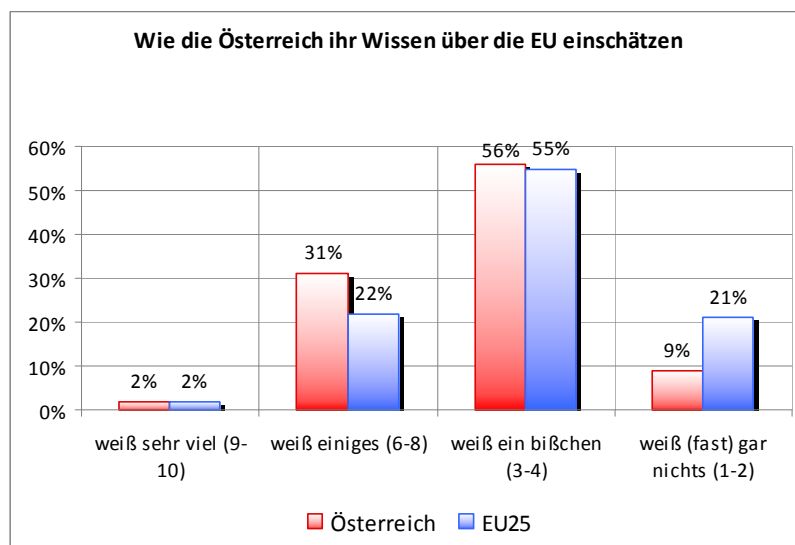
Abb. 14: Eurobarometer 64. Beurteilung der EU Mitgliedschaft Österreichs.



Quelle: Europäische Kommission: Eurobarometer 64. Darstellung modifiziert vom Verfasser.

Zeitgleich schätzten die österreichischen Staatsbürger ihr Wissen über die Europäische Union und ihre Funktionsweise als sehr mäßig ein.

Abb. 15: Wie die ÖsterreicherInnen ihr Wissen über die EU einschätzen.



Quelle: Europäische Kommission, EUROBAROMETER. Nr. 64 Herbst, S.20. Darstellung modifiziert vom Verfasser.

Abbildung 14 zeigt, dass nur 2% der Befragten angaben sehr viel über die EU zu wissen, 9% wussten fast gar nichts. Wie in Abb. 14 weiters ersichtlich, schätzen die befragten Unionsbürger sowie die Bürger Österreich ihr Wissen über die Europäische Union überwiegend als gering ein. 55% der Unionsbürger und 56% der österreichischen Staatsbürger gaben an, nur „ein bisschen“ über die Europäische Union bescheid zu wissen.

Wiener Studenten schätzen ihr Wissen über die Europäische Union deutlich höher ein. 11,5% geben an sehr viel über die EU zu wissen, lediglich 2% schätzen ihr Wissen als sehr gering ein.

Eine Kreuztabelle zwischen dem Wissen der Studenten und der Einstellung zeigt in einem weiteren Schritt einen klaren Zusammenhang dieser Faktoren auf.

Abb.16: Kreuztabelle. EU Einstellung in Verbindung mit dem Wissensstand über die EU

Zusammenhang zwischen Wissen und Einstellung zur EU von Studenten				
		EU-Befürworter	Eu-Gegner	Neutral
weiss sehr viel	% von Wissen über die EU	81,3%	8,3%	10,4%
weiss einiges	% von Wissen über die EU	71,2%	11,1%	17,6%
weiss ein bisschen	% von Wissen über die EU	51,0%	10,7%	38,3%
weiss (fast) gar nichts	% von Wissen über die EU	20,0%	10,0%	70,0%

Quelle: Darstellung des Verfassers.

Abbildung 15 veranschaulicht den Zusammenhang von „Wissen“ und „Einstellung zur Europäischen Union“. Die Zustimmung der Studenten nimmt mit der Zunahme des Wissens zu. Im Gegensatz dazu ist klar erkennbar, dass bei den befragten Studenten mit wenig Wissen in Bezug auf die Vorgänge in der Europäischen Union nur geringe Sympathiewerte hinsichtlich der EU zu erkennen sind.

Der Zusammenhang zwischen hohem Wissensstand und positiver Einstellung gegenüber der EU, sowie geringem Wissensstand und negativer Einstellung zur EU kann in

einem ersten Schritt belegt werden. 81,3% der befragten Studenten, welche ihr Wissen als sehr hoch einschätzen sehen sich ebenso als EU Befürworter. Im Gegensatz dazu sehen sich nur 20% der Studenten, die ihr Wissen als sehr gering einschätzen als EU Befürworter.

Als großer Kritikpunkt kann dieser Analyse entgegen gehalten werden, dass die Einstellung der Studenten gegenüber der Europäischen Union von vielerlei Faktoren abhängig ist und wohl kaum nur vom Wissensstand abhängt. Zur Entkräftung dieser Kritik wurden in einem zweiten Schritt die Einstellung und das Wissen zur Europäischen Union innerhalb der Wiener Studenten analysiert.

Zu diesem Zweck wurde untersucht inwieweit die Einstellung zur Europäischen Union mit dem Besuch von Lehrveranstaltungen mit EU Bezug zusammenhängt. Die Hypothese lautete: „Je mehr besuchte LV Stunden mit EU Bezug – desto positiver die Einstellung zu EU“

Abb. 17: Kreuztabelle. EU Einstellung in Verbindung mit der Anzahl besuchter Lehrveranstaltungen

Zusammenhang zwischen LV-Besuch mit EU-Bezug und EU-Einstellung					
LV Besuch			EU-Befürworter	EU-Gegner	Neutral
	sehr wenige LV	% von LV Besuch	48,6%	14,7%	36,7%
	einige LV	% von LV Besuch	71,6%	7,2%	25,3%
	viele LV	% von LV Besuch	79,5%	5,2%	15,3%
Gesamt		% von LV Besuch	61,2%	10,6%	28,3%

Quelle: Darstellung des Verfassers.

Die Kreuztabelle in Abb. 16 veranschaulicht die Verbindung von „besuchten Lehrveranstaltungen“ und „EU-Einstellung“. Die Zustimmung der Studenten steigt, wie im grün markierten Bereich ersichtlich, im Verhältnis zum steigenden Lehrveranstaltungsbesuch. Dem gegenüber lässt sich auch im Bereich der EU Gegner (rot mar-

kiert) ein Abnehmen im Verhältnis zum steigenden Lehrveranstaltungsbesuch erkennen.

Während Studenten, die nur sehr wenige EU-Lehrveranstaltungen besucht haben zu 48,6% EU Befürworter sind, geben Studenten die viele Lehrveranstaltungen mit EU Bezug besucht haben zu 79,5% an, EU Befürworter zu sein. Ein ähnlicher Trend lässt sich in umgekehrter Betrachtungsweise im Bereich der EU Gegner und im Lager der neutralen Beobachter feststellen. 14,7% der Befragten, die angegeben haben der Europäischen Union negativ gegenüber eingestellt zu sein, haben nur sehr wenige EU-Lehrveranstaltungen besucht. Mit einem gesteigerten LV Besuch mit dem Themenschwerpunkt Europäische Union sinkt auch die negative Meinung der Studenten. Nur mehr 5,7% der Studenten mit sehr vielen besuchten LV sind der Europäischen Union gegenüber negativ eingestellt.

Aus der Untersuchung der Studentenumfrage geht resümierend hervor, dass sich ein gesteigerter Informationszugang und der damit verbundene Wissensstand positiv auf die Einstellung der Befragten zur Europäischen Union auswirken. Die Auseinandersetzung mit der zur Verfügung gestellten Information wirkt dem der EU vorgeworfenen Informationsdefizit und mangelnder Transparenz entgegen. Der Vergleich zwischen dem Standard-Eurobarometer und dem spezifischen Studentenfragebogen, sowie die detaillierte Untersuchung der Studentenauswertung selbst können die eingangs getroffenen Hypothesen bestätigen.

8.2.3 Kompetenzaufteilung

Im ersten Teil dieser Arbeit wurde bereits die Verbindung von Kommunikation, Identität und demokratischer Legitimierung angesprochen. Die Analyse der europäischen Kommunikationspolitik konnte aufzeigen, dass die Kommunikations- und Informationspolitik der Europäischen Union nur mäßig und wenig effektiv zur demokratischen Legitimation der Europäischen Union beitragen kann.

Die österreichischen Entscheidungsträger teilen zu 65% die Meinung, dass mit der mangelnden Beteiligung der Unionsbürger ein demokratisches Defizit auf der europäischen Ebene mit einhergeht. 30% der Befragten sehen aufgrund dieser Verbindung kein Defizit. Anhand der Aufteilung nach Parteizugehörigkeit lässt sich feststel-

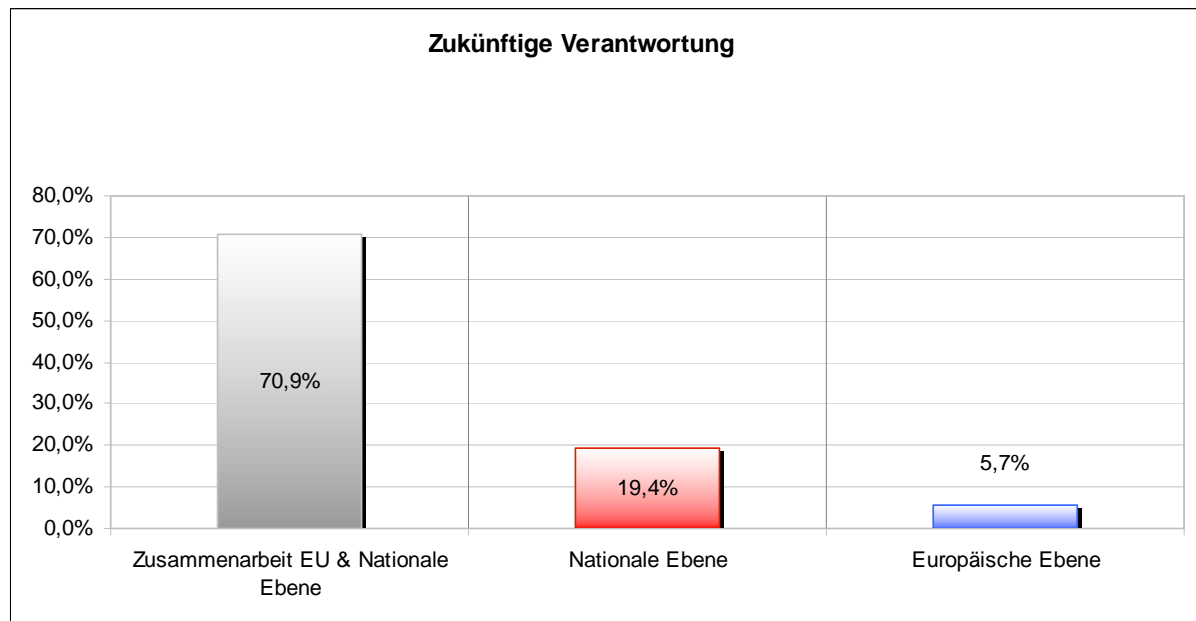
len, dass alle Parteien überwiegend ein demokratisches Defizit aufgrund der mangelnden Einbeziehung der Unionsbürger ableiten. Lediglich bei den der ÖVP nahe stehenden Entscheidungsträgern hält sich diese Ansicht mit jeweils 50% die Waage.

Die Frage nach der Zuständigkeit und Hauptverantwortung im Bereich der europäischen Kommunikationspolitik gliedert sich an die in diesem Kapitel bereits zuvor erörterte Frage nach der Informationszuständigkeit an. Teilt man die Verantwortung in eine nationalstaatliche und in eine europäische Ebene auf, sind nur 5% der österreichischen Entscheidungsträger der Ansicht, dass die Europäische Ebene die Hauptverantwortung für das Scheitern oder das Funktionieren der europäischen Kommunikationspolitik trägt. Knapp 23% der Befragten sind der Ansicht, dass allein die Nationalstaaten die Verantwortung kommunikationspolitischer Maßnahmen besitzen sollen. Die überwiegende Mehrheit von 70% nimmt sowohl die Europäische- als auch die Nationalstaatliche Ebene für das Scheitern und Funktionieren einer europäischen Kommunikationspolitik in die Verantwortung.

In dieselbe Richtung geht auch die Untersuchung hinsichtlich einer Änderung der bestehenden europäischen Kommunikationspolitik. Es lässt sich anhand der in Abb. 17 veranschaulichten Analyse klar feststellen, dass die österreichischen Entscheidungsträger nur in der Zusammenarbeit von europäischer und nationalstaatlicher Ebene eine wirkungsvolle Veränderung der bestehenden Kommunikationspolitik sehen. Partnerschaftliche Konzepte, wie dies die EU Kommission in ihrer gegenwärtigen Kommunikationsstrategie anspricht, müssen in diesem Zusammenhang eine immer größer werdende Schlüsselrolle einnehmen.

Abb. 18: Welcher Bereich muss verändert werden?

Q.: In welchem Bereich müsste Ihrer Meinung nach, vordergründig an einer wirkungsvollen europäischen Kommunikationspolitik gearbeitet werden?



Quelle: Darstellung des Verfassers.

Die Europäische Kommission nimmt wie in der Untersuchung dieser Arbeit aufgezeigt, im Bereich der europäischen Kommunikationspolitik, die bedeutendste Rolle ein. Auch in der Realität fällt der Kommission die Hauptaufgabe in der Erstellung und Ausarbeitung kommunikationspolitischer Maßnahmen zu.

In diesem Zusammenhang wird der Europäischen Kommission von den österreichischen Entscheidungsträgern ein schlechtes Zeugnis ausgesprochen. Nur 7,3% der Befragten sind der Meinung, dass die Europäische Kommission im Bereich der Kommunikationspolitik eine effiziente Arbeit vollbringt. Bei 10% Enthaltung, sind 80% der österreichischen Entscheidungsträger der Auffassung, dass die Arbeitsweise der Europäischen Kommission in diesem Zusammenhang nicht effizient und erfolgreich ist.

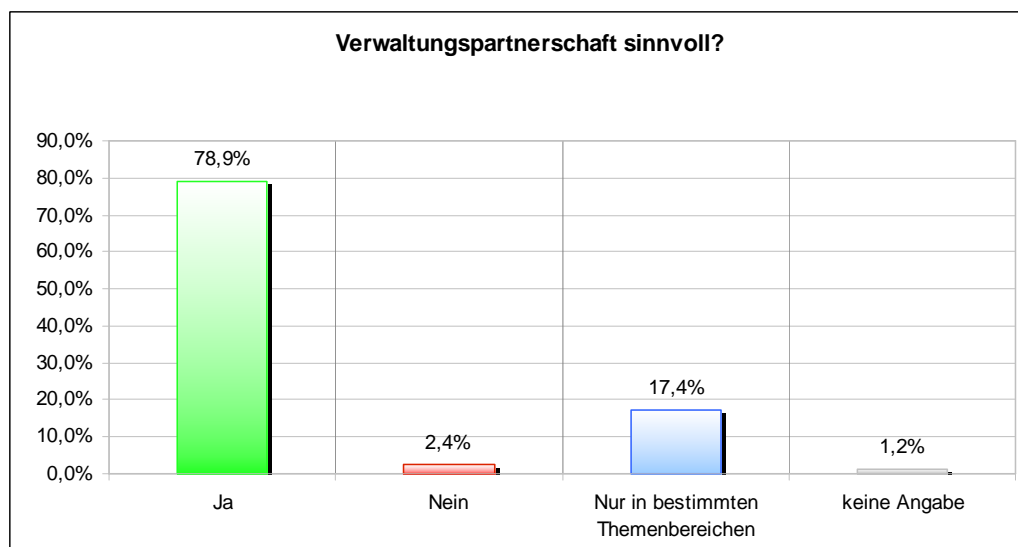
Die vorangegangene Analyse der Kommunikationspolitik hat gezeigt, dass die Europäische Kommission dem Bereich der Kommunikationspolitik in der Gegenwart, etwa durch die Schaffung einer eigenen Generaldirektion und der vermehrten Aufbringung finanzieller Mittel, mehr Gewicht zukommen lässt. Gleichzeitig wird jedoch die ver-

stärkte Arbeit und das gesteigerte Bemühen der Kommission von den Menschen nur geringfügig wahrgenommen. Nur 30% der österreichischen Entscheidungsträger können eine Effektivitätssteigerung der Kommunikationspolitik der Kommission in den letzten Jahren erkennen. Für 63% blieben die Strategie und der Output der Kommunikationspolitik generell unverändert

Die neue Strategie der Kommission, vermehrt individuelle Verwaltungspartnerschaften mit den einzelnen Mitgliedsstaaten einzugehen, wird jedoch von den Entscheidungsträgern begrüßt.

Abb. 19: Verwaltungspartnerschaft sinnvoll?

Q.: Ein neuer Kommunikationsansatz der Kommission sieht die Beschaffung und Aufbereitung von EU-Themen für die Bürger in einer engeren Zusammenarbeit zwischen EU Institutionen und nationalen wie auch regionalen Akteuren vor. Denken Sie dieser Ansatz ist sinnvoll?



Quelle: Darstellung des Verfassers.

Wie in Abb. 18 ersichtlich, stehen 79% der Befragten dem Ausbau partnerschaftlicher Konzepte positiv gegenüber. Lediglich 2,4% der österreichischen Entscheidungsträger bestreiten deren Sinnhaftigkeit.

In den Plänen und Vorstellungen der Europäischen Kommission lässt sich in den gegenwärtigen Kommunikationspolitischen Maßnahmen ein Trend hinzu einer länderspezifischen Kommunikationspolitik feststellen. Die verstärkte Errichtung von individuellen Verwaltungspartnerschaften belegt dies. Die Europäische Kommission teilt

in diesem Bereich die Ansicht der österreichischen Entscheidungsträger. Aufgrund dieser breiten Zustimmung sowohl von europäischer als auch von nationaler Seite, kann in der Zukunft vermehrt mit der Einführung von partnerschaftlichen Initiativen gerechnet werden.

Generell verfolgt die Europäische Kommission derzeit jedoch eine einheitliche Kommunikationsstrategie. Individuellen Partnerschaften sind erst in ihrem Anfangsstadium. Eine einheitliche, für alle Mitgliedsländer, gleiche Kommunikationspolitik kann im Gegensatz zur gemeinsamen Kommunikationspolitik jedoch nur bedingt auf die individuellen länderspezifischen Probleme und Herausforderungen eingehen.

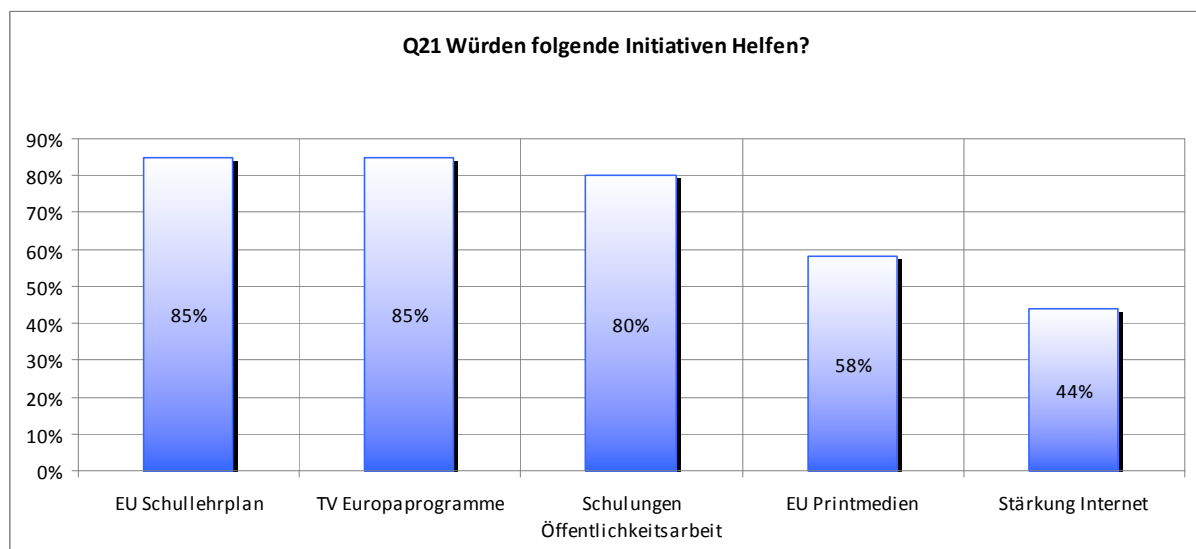
Österreichische Entscheidungsträger vertreten in diesem Zusammenhang zu 80% die Meinung, dass von der Europäischen Kommission für eine wirkungsvolle und effektive Kommunikation und Information, für jedes Mitgliedsland eine länderspezifische Kommunikationsstrategie ausgearbeitet werden sollte. Im Gegensatz dazu befürworten 20% der Befragten eine einheitliche europaweite Kommunikationspolitik.

8.2.4 Lösungsansätze

Den Abschluss der Umfrage bildete eine Reihe mit möglichen Initiativen die zu einer effektiveren und wirkungsvolleren Kommunikationsarbeit beitragen können. Die Programme und Ansätze wurden aus bestehenden oder älteren Plänen der Kommission übernommen, bilden jedoch nur eine mögliche kleine Auswahl zukünftiger Kommunikationsschwerpunkte.

Abb. 20: Würden folgende Initiativen helfen?

Q.: Würden folgende Initiativen helfen, die Kommunikationsstrategie der Europäischen Union zu stärken?



Quelle: Darstellung des Verfassers.

Abbildung 19 zeigt, dass die österreichischen Entscheidungsträger in der Errichtung europäische TV Programme und in einem EU Schullehrplan das größte Potential einer zukünftigen effektiven Kommunikationspolitik sehen. Beide Initiativen werden zu 85% der Befragten unterstützt und für sinnvoll erachtet.

Die Schaffung europäischer Printmedien wie auch die Stärkung des Internet werden mit 58% bzw. mit nur 44% als weniger wichtig wahrgenommen. Vor allem im Bereich des Internets ist die Europäische Kommission deutlich anderer Ansicht als die österreichischen Entscheidungsträger und setzt verstärkt auf den Ausbau und die Vertiefung ihrer Internetpräsenz. Die Schaffung europäische Printmedien wird wohl auch aufgrund der unrealistischen Durchführungsmöglichkeiten als mäßig sinnvoll bewertet.

Eine weitere Stärkung sehen österreichische Entscheidungsträger im Angebot von Schulungen für Personen, die beruflich auf regionaler nationaler oder EU-Ebene mit EU Themen zu tun haben. 80% der Befragten sehen in dieser Initiative eine Chance zur Verbesserung der bestehenden Kommunikationspolitik.

In einem abschließenden Punkt wurden die Befragten dazu aufgefordert individuelle Lösungsvorschläge anzugeben. Der folgende Teil bietet eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Vorschläge und Anmerkungen.

Individuelle Lösungsvorschläge anhand der Meinungsumfrage:

- Die Rolle der Medien nimmt in der Diskussion eine bedeutende Rolle ein. Die negative Berichterstattung dominierender österreichischer Medien muss sich im Falle einer effektiveren europäischen Kommunikationspolitik von der nationalen Perspektive verabschieden und im Gegensatz dazu vermehrt Beiträge aus anderen Mitgliedsstaaten vermitteln. Der Europäischen Union ist es aufgrund der Distanz nicht möglich der verzerrten medialen Darstellung in den Mitgliedsstaaten entgegenzuwirken. Positive Errungenschaften verschwinden meist in Nebensätzen, während die meisten Medien negative Schlagzeilen unreflektiert plakativ aufgreifen. Die Europäische Union muss in diesem Zusammenhang auf nationalstaatlicher Ebene aktiver werden und ihre Leistungen offensiver darstellen. Inwieweit eine politische und gesellschaftliche Sanktionierung von politischen Parteien und sonstigen Akteuren, die gezielt Fehlinformation verbreiten und zu radikalisieren zu versuchen, sinnvoll bzw. rechtlich wie auch moralisch vertretbar ist, muss frei in den Raum gestellt werden.

Ein ähnlicher Vorschlag geht etwa in die Richtung einer Schaffung eines verbindlichen Europateils in den Printmedien sowie einen fixen Prozentsatz an Berichterstattung in öffentlich-rechtlichen Medien. Wichtig in diesem Zusammenhang ist es über europäische Themen zu informieren und nicht über nationalstaatliche Interessen in der Europäischen Union zu berichten.

- Ein stärkerer Einzug europäischer Themen in den schulischen Lehrplan wird als weiterer bedeutender Lösungsansatz vorgeschlagen. Qualitative Schulungsmög-

lichkeiten im Bereich europäischer Information sollen über alle Schulstufen hinaus auch in den Weiterbildungsprozess bereits im Berufsleben stehenden Menschen stattfinden.

Dem Problem der europäischen „Sprachlosigkeit“ kann etwa durch die verstärkte Sprachbildung der Sprache Englisch entgegengewirkt werden. Eine Verordnung der Europäischen Union könnte durchsetzen, dass in allen Mitgliedsstaaten Englisch als zu prüfendes Pflichtfach an Schulen unterrichtet wird.

- Die Forderung nach mehr Transparenz bildet einen weiteren wichtigen Teil der Diskussion um mögliche Lösungsvorschläge im Bereich der europäischen Kommunikationspolitik. Von österreichischen Politikern wird vor allem mehr Transparenz im Vorfeld von Entscheidungen eingefordert. In diesem Zusammenhang wird die schlechte Performance österreichischer Politiker kritisiert, die die Europäische Union sehr oft als Sündenbock missbrauchen. Die willkürlichen Schuldzuweisungen nationaler Politiker auf die europäische Ebene müssen durch transparente Darstellung der Entscheidungsabläufe, in Form etwa von transparenter medialer Berichterstattung, unterbunden werden. Durch die Beteiligung der Regierungschefs und Minister im Rat besitzen die einzelnen Mitgliedsstaaten durchaus großen Einfluss auf europäische Entscheidungen, dennoch wird Brüssel und Luxemburg weiterhin als politisches „Ausland“ dargestellt und bei Bedarf als Sündenbock benützt.
- Generell wird von den befragten Entscheidungsträgern in Österreich eine klarere, deutlichere und leichter verständlichere Berichterstattung gefordert. Mit mehr Vehemenz und Klarheit muss von Seiten österreichischer Akteure, politisch wie zivilgesellschaftlich, die durch die EU Mitgliedschaft erbrachten Vorteile transportiert und verdeutlicht werden. Zeitgleich muss den Bürgern dargelegt werden mit welchen Konsequenzen und Hürden ein Nationalstaat ohne der Mitgliedschaft in der Europäischen Union zu kämpfen hätte.

9. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die Effektivitätsanalyse der Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission im Licht des Demokratiedefizits der Europäischen Union stand im Mittelpunkt dieser Arbeit. In zwei von einander getrennten Arbeitsschritten wurde zuerst auf die Thematik eines Demokratiedefizits näher eingegangen. Im darauf folgenden Arbeitsschritt stand die Effektivität der Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission im Zentrum der Analyse. Als Ziel des ersten Arbeitsschrittes galt es eine Verbindung zwischen dem vielschichtigen Demokratiedefizits der Europäischen Union und der Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission herzustellen.

Im Zentrum dieser Aufgabe stand die Annahme, dass qualitativ schlechte, manipulierende und mangelhafte Kommunikation zwischen der europäischen Ebene und den Bürgern der Mitgliedsstaaten, einen Teil des komplexen Demokratiedefizits ausmacht und eben in umgekehrter Schlussfolgerung eine effektivere und leistungsstarke Kommunikationspolitik genau diesen Missstand verringern kann. Zu diesem Zweck wurde im Hauptteil dieser Arbeit versucht die Effektivität der Strategien und Pläne der Kommission, in einem Zeitraum von rund 50 Jahren mit dem Hauptaugenmerk auf die gegenwärtige Kommunikationspolitik zu untersuchen. Analysiert wurde auf welche Art und Weise Politik vermittelt werden kann und wie Bürger am politischen Prozess der Europäischen Union partizipieren können.

Ausgangspunkt der Untersuchung bildete der Versuch einer transparenten und nachvollziehbaren Darstellung der Charakteristiken eines gegenwärtigen Demokratiedefizits. Die theoretische Konzeption der politischen Kommunikation und deren Wege der Politikvermittlung legte den Pfad und die Verbindung von einer reinen demokratiethoretischen Betrachtungsweise hinzu einer Verbindung von Demokratie und kommunikationspolitischen Aspekten. Die eingangs getroffenen ersten zwei Hypothesen konnten so bekräftigt werden. Im Zentrum dieser ersten Analyse stand der Kommunikationsraum Europa und die Möglichkeit einer europäischen Öffentlichkeit als Raum politischer Kommunikation. In diesem Zusammenhang wurde durch eine Analyse und Eingliederung der Kriterien Identität, Transparenz, Öffentlichkeit und politischer Legitimität eine Verbindung von Kommunikation und Demokratie hergestellt. In einem weiteren Schritt wurde die für diese Arbeit wichtige Konzeptualisie-

rung der Politikvermittlung in Zusammenhang mit demokratietheoretischen Überlegungen durchgeführt. Politikvermittlung wurde definiert als zweiseitige Kommunikationsbeziehung mit dem Berücksichtigen gegenseitiger Anliegen und Interessen zwischen Informant und Empfänger, mit dem Ziel der Herstellung einer möglichen Interessensübereinstimmung.

Das Demokratiedefizit der Europäischen Union selbst wird unterteilt in eine für diese Arbeit vernachlässigte institutionelle Perspektive und eine im Mittelpunkt stehende sozio-psychologische Betrachtungsweise.

Das sozio-psychologische Demokratiedefizit vereint eine Vielzahl in dieser Arbeit verwendeter Kritikpunkte, fasst diese zusammen und bietet somit einen leichter überschaubaren Ansatzpunkt. Der Begriff des sozio-psychologischen Demokratiedefizits vereint demokratische Defizite mit Legitimationsdefiziten. Es wird von der Grundannahme ausgegangen, dass die ungenügende Einbeziehung und mangelnde Information, im speziellen von Seiten der Europäischen Kommission, die Defizite bedingen. Transparent funktionierende nicht manipulative Kommunikations- und Informationspolitik der Europäischen Kommission, bei zeitgleich entstehender Partizipationsmöglichkeit der Bürger Europas, ist wie in dieser Arbeit aufgezeigt eine Lösungsmöglichkeit der Defizite.

Die erste Betrachtung der Kommunikationspolitik von 1954 bis 1992 stellt der Europäischen Kommission ein mäßiges Urteil aus. Weder durch einen finanziell gesteigerten Aufwand, noch im Erreichen einer effektiven Struktur- und Kompetenzaufteilung konnte die Europäische Kommission im Bereich der Kommunikationspolitik die an sie gerichteten Erwartungen erfüllen. Im Gegenteil, bis zum Jahr 1992 kann der europäischen Kommunikationspolitik manipulativ verbende und nur in geringem Maße angewandte Kommunikationspolitik vorgeworfen werden.

Die Europäische Kommission ging im Bereich ihrer Kommunikationspolitik ab dem Jahr 1992, ausgelöst durch den so genannten „Maastricht-Schock“, einen neuen Weg und bildet damit die Basis für die gegenwärtige Kommunikationspolitik. Das Demokratiedefizit wurde erstmals von Seiten der Kommission explizit als Informationsdefizit charakterisiert. Die in dieser Periode erstellten Grundsätze legten den Grundstein für eine vom Dialog zwischen europäischer Ebene und Unionsbürgerschaft gekennzeichnete Kommunikationspolitik. Die Europäische Kommission erklär-

te die Prinzipien Offenheit und Transparenz in ihrer Kommunikationspolitik als zu erfüllende Grundvoraussetzungen eines effektiven Dialogs mit den Unionsbürgern. Zusammenfassend lässt sich für diesen Zeitraum dennoch eine nur mäßig funktionierende Kommunikationspolitik feststellen. Die Strategie der Europäischen Kommission forcierte die Bereitstellung von transparenter Information, die Initiativen der Kommission griffen allerdings erst dort, wo die einzelnen Bürger bereit und interessiert waren selbst aktiv Information einzufordern. Das Emporkommen des Medium Internets in diesem Zeitraum kann als gutes Beispiel für diese Situation herangezogen werden.

Die aktuelle Kommunikationspolitik unter dem Kommissionspräsidenten Barroso erfuhr durch die Schaffung einer eigenständigen Generaldirektion eine klare und notwendige Aufwertung. Einhergehend mit dieser institutionellen Verankerung kam es in der Folge zu einem starken Bekenntnis von Seiten der Kommission die Kommunikationspolitik der Europäischen Union grundlegend zu modernisieren und effektiver zu gestalten. Die negativen Zustimmungsraten einer immer kritischeren Zivilgesellschaft zum gemeinsamen Projekt stellt die Europäische Union vor neue große Herausforderungen. Eine effektivere zielorientierte und wirkungsvollere Kommunikationspolitik der europäischen Institutionen soll in diesem Zusammenhang die Kluft zwischen den Unionsbürgern und der Union schließen. Die in dieser Arbeit im Mittelpunkt gestandenen Analysen aktueller Kommissionsinitiativen zeigen auf, dass der Trend der Kommunikationsstrategien in Richtung eines partnerschaftlichen länderspezifischen Ansatzes geht.

Die Untersuchungen der einzelnen Programme und Initiativen belegen diesen Trend. Dennoch konnte resümierend in Summe kein erkennbarer Erfolg festgestellt werden. Die in den neuen Initiativen verankerten Konzepte der partnerschaftlichen Zusammenarbeit befinden sich in ihrem Anfangstadium. Dem ungeachtet hinkt die operative Umsetzung der theoretischen Zielvereinbarung weit hinterher, was den Hauptgrund für den mäßigen Output der wirkungslosen Strategien bedingt. Die eingangs erstellte dritte Hypothese konnte somit nicht eindeutig bestätigt werden.

Im letzten Schritt dieser Arbeit wurden österreichische Entscheidungsträger zu ihrer Meinung und Einschätzung über die Charakteristik der europäischen Kommunikationspolitik befragt. Es lässt sich klar feststellen, dass sich die österreichischen Entscheidungsträger nicht in allen Bereichen der kritischen Unionsbürgerschaft an-

schließen, liegt doch die Zustimmungsrates der Befragten zum europäischen Projekt bei 94%. Der Effektivität der Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission stellen die Entscheidungsträger in Österreich ein schlechtes Urteil aus. Generell stimmen die Ansichten mit den in dieser Arbeit getroffenen Annahmen überein. Die Informations- und Kommunikationsarbeit der Kommission wird als wichtige und für das Erreichen einer demokratischen Legitimation notwendige Bedingung charakterisiert. So stimmen die Befragten Entscheidungsträger mit der Grundannahme dieser Arbeit überein, dass eine effektive Kommunikationspolitik der Europäischen Union das demokratische Defizit des Systems verringern kann. Wenngleich den wenigsten Entscheidungsträgern in Österreich der Trend in Richtung eines partnerschaftlichen Ansatzes der Kommunikationsstrategie der Kommission präsent ist, stimmen die Befragten mit der neuen Kommissionsstrategie gänzlich überein. Im Punkt, dass die Zukunft einer funktionierenden effektiven Informations- und Kommunikationspolitik nicht in der alleinigen Verantwortung der Europäischen Kommission liegen kann, sondern vielmehr nur in der Zusammenarbeit aller beteiligter Akteure auf europäischer wie nationalstaatlicher Ebene effektiv funktionieren kann, sind sich sowohl die Europäische Kommission als auch die österreichischen Entscheidungsträger einig.

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun (2002): Wozu braucht man Demokratie. Opladen: Leske+Budrich.
- Ast, Susanne (1999): Koordination und Kooperation im europäischen Mehrebenensystem. Köln: Omnia Verlag.
- Beetham, David; Lord, Christopher (1998): Legitimacy and the European Union. In: Waele, Albert; Nentwich, Michale (Hg.): Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship. London.
- Buttlar, Christian (2003): Das Initiativrecht der Europäischen Kommission. Berlin: Duncker & Humblot GmbH.
- Centrum für Europäische Politik (CEP): Komitologieverfahren: <http://www.cep.eu/68.html?title=Lamfalussy-Verfahren>. (19.08.08)
- Chryssochoou, Dimitris N. (2007): Democracy and the European Polity, in Cini, Michelle (Hg.): European Union Politics. Second Edition. Oxford: University Press. S. 359-375.
- Cini, Michelle (2007): European Politics. Oxford: University Press.
- Craig, Paul; de Búrca, Gráinne (Hg.) (1999): The Evolution of EU Law. Oxford: University Press.
- Dahl, Robert (1998): On Democracy. London: Yale University Press.
- Delors Jacques (1993): Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 1/1993.
- Deutsch, Karl u.a. (1957): Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience. Princeton, NJ: Princeton University Press. In: Nelson, Brent; Stubb, Alexander. (1998): The European Union. Readings on Theory and Practice of European Integration. Boulder: Lynne Rienner.
- Dietz, Wolfgang; Fabian, Barbara (1999): Das Räderwerk der Europäischen Kommission. Bonn: Economica Verlag.
- Dunn, John (2005): Democracy. New York: Atlantic Monthly Press.
- Eder, Klaus (2003): Öffentlichkeit und Demokratie. In: Markus, Jachtenfuchs; Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich.
- Egeberg, Morton (2007): The European Commission. In: Cini, Michelle (Hg.): European Union Politics. Second Edition. Oxford: University Press.

- Eriksen, Erik Oddvar (2006): Deliberation and the problem of democratic legitimacy in the EU. Recon Online working paper 2006/08.
http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2006/papers/wp06_08.xml (18.08.08).
- Eriksen, Erik Oddvar; Fossum, John Erik (2008): Closing the legitimacy cap? Recon Online working paper 2008.
<http://www.arena.uio.no/ecsa/papers/FossumEriksen.pdf> (18.08.08).
- Ernst & Young: Evaluation of the EUROPA Website. Executive Summary, Feb. 2008. http://europa.eu/survey/feb08/results/index_en.htm (18.08.08).
- Euractiv: 50 Maßnahmen sollen Kommunikationsarbeit der Kommission professioneller machen.
<http://www.euractiv.com/de/meinung/50-manahmen-kommunikationsarbeit-kommission-professioneller/article-142887> (20.08.08).
- Fallenböck, Markus (1999): Europäische Rechtssetzung und demokratische Legitimation: Nationale Parlamente und deren Beteiligung an der innerstaatlichen Willensbildung in EU-Angelegenheiten. In: Verein für Sozial- und Wirtschaftspolitik (Hg.): Demokratiefragen in Europa. Die Europäische Union zwischen politischer Effizienz und demokratischer Legitimität. Graz.
- Follesdal & Hix (2005): Why there is a democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. European Governance Papers (EUROGOV) No. C-05-02.
<http://connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf> (22.04.08).
- Fossum, John Erik; Hans-Jörg Trenz (2006): When the people come in: Constitution-making and the belated politicisation of the European Union. European Governance Papers (Eurogov) No. C-06-03.
<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-03.pdf> (19.08.08).
- Gerhards, Jürgen (2001): Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien. In: Kaelble, Hartmut; Kirsch, Martin, Schmidt-Gerning, Alexander (Hg.) (2002): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert. Frankfurt: Campus.
- Gerhard, Jürgens (2002): Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien. Vortrag gehalten auf der Tagung Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa im Wissenschaftszentrum für Sozialforschung in Berlin, 6. und 7. Juli 2001.
<http://www.uni-leipzig.de/~roose/ak/tagung/gerhards.pdf> (19.08.08).
- Gramberger, Marc (1997): Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission 1952 -1996. PR zur Legitimation von Integration? Dissertation. Baden-Baden: Nomos Universitätszeitschriften Politik, Bd. 75.

- Guggenberger, Bernd (1995): Demokratie/Demokratietheorie. In: Nohlen, Dieter ; Schultze, Rainer Olaf (Hg.): Lexikon der Politik. Band I. Politische Theorien. München.
- Habermas, Jürgen (1974): Können komplexe Gesellschaften eine vernünftige Identität ausbilden? Rede aus Anlass der Verleihung des Hegel-Preises, in: Habermas, Jürgen; Heinrich, Dieter: Zwei Reden. Frankfurt am Main. S. 26-74.
- Habermas, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1. Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Augsburg: Suhrkamp Verlag.
- Habermas, Jürgen (1988): Theorie des kommunikativen Handelns. Band I. Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung. Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen (1990): Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen: Warum braucht Europa eine Verfassung? In: Die Zeit. Nr.27, 2001.
- Hamann, Götz: Geld für gute Worte. In: Die Zeit. Nr. 4. 2005
Abgerufen unter: <http://www.zeit.de/2005/04/Lobby> (18.08.08)
- Hix, Simon (2003): The End of Democracy in Europe? How the European Union (As Currently Designed) Restricts Political Competition. London: School of Economics.
- Hix, Simon (1999): The Political System of the European Union. Basingstoke: Macmillan/Palgrave.
- Hix, Simon (2003): Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU. In: Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich.
- Hoesch, Kirsten (2003): Kontinuität und Wandel in der Kommunikationsstrategie der EU-Kommission. Osnabrück: Der andere Verlag.
- Holzinger, Katharina (2005): Institutionen und Entscheidungsprozesse der EU. In: Holzinger, Katharina (Hg.) u.a: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn: Schöningh.
- Huget, Holger (2007): Demokratisierung der EU. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Initiative Neue soziale Marktwirtschaft (2005): Die Gesetzgebung der großen Koalition in der ersten Hälfte der Legislaturperiode des 16. deutschen Bundestages (2005 – 2007),
<http://www.insm-gesetzescheck.de> (19.08.08).

- Januschkowetz, Elisabeth (2003): Das Demokratieproblem der Europäischen Union. Wien: Manzsche Verlag- und Universitätsbuchhandlung.
- Jarren, Donges (2006): Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung. Band 1: Verständnis, Rahmen und Strukturen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kaufmann, Marcel (1997): Europäische Integration und Demokratieprinzip. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kielmansegg, Peter Graf (2003): Integration und Demokratie. In: Markus Jachtenfuchs; Beate Kohler-Koch (Hg.): Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich.
- Kleinstauber, Hans; Rossmann, Torsten (Hg.) (1994): Europa als Kommunikationsraum. Opladen: Leske+Budrich.
- Kraft, Daniel (2001): Zur Zukunft der EU angesichts der bevorstehenden Erweiterung. Aus Politik und Zeitgeschichte (B 15 / 2001).
http://www.bpb.de/publikationen/29DL5U,0,0,Zur_Zukunft_der_EU_angesichts_der_bevorstehenden_Erweiterung.html%20%C2%A0 (18.08.08).
- Lenz, Christopher (1995): Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments. Baden-Baden.
- Liebich, David: Schriftliche Mitteilung vom 11.08.2008. Einzusehen beim Verfasser.
- Lodge, Juliet. (1996): The European Parliament. In: Andersen, S.S; Eliassen, K. (Hg.): The European Union. How democratic is it? London: Sage.
- Loitz, Tanja (2001): Europäische Öffentlich dank Internet? Politische Öffentlichkeitsarbeit am Beispiel der Europäischen Kommission. Hamburg: LIT.
- Luhmann, Niklas (1989): Legitimation durch Verfahren. Frankfurt am Main.
- Majone, Giandomenico (2005): Dilemmas of European Integration. Oxford: University Press.
- Majone, Giandomenico (2006): Is the Constitutional Settlement really successful and stable? European University Institute.
- Melchior, Josef (1997): Zur Demokratiequalität der Europäischen Union. Defizite und Demokratisierungsbedingungen. Wien: IHS.
- Montesquieu, Charles- Louis (1951): Vom Geist der Gesetze, Band 1. In: Forsthoff, Ernst (Hg.): Geist der Gesetze. Tübingen: H. Laupp'sche Buchhandlung.
- Moravcsik, Andrew (1998): The Choice of Europe. London: UGL Press.

- Moravcsik, Andrew (2002): In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union. In: JCMS 2002 Volume 40. Number 4.
- Neisser, Heinrich (Hg.) (2002): Europäisierung der österreichischen Politik. Wien.
- Novy, Leonard (2005): Was die EU aus der Verfassungskrise lernen will. Europa Digital.
<http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/oeffentlichkeit/komstrat.shtml>.
 (18.08.08)
- Nußbaumer, Eva (2002): Europäische Identität – Europäische Union. Wien: Diplomarbeit.
- Offe, Claus (2003): Reformbedarf und Reformoptionen der Demokratie. In: Offe, Claus (Hg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (2007): Die Einstellung der Österreicherinnen und Österreicher zur Mitgliedschaft unseres Landes in der Europäischen Union im Juli 2007.
<http://cms.euro-info.net/index.php?cat=4242&parentcat=5> (20.07.08).
- Pedler, Robin H. (1994): Openness in the European Union: how the institutions are trying to bridge the gap between Union and citizens. In: European Business Journal, Nr. 3/1993.
- Pollak, Johannes/ Slominski, Peter (2003): Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament. In: Journal of Common Market Studies. 2003. Vol. 41. Number 4. S. 707-729.
- Pollak, Johannes; Slominski, Peter (2006): Das politische System der EU. Wien: Facultas Verlag.
- Pollak, Johannes (2007): Repräsentation ohne Demokratie. Wien: Springer
- Puntscher Riekman, Sonja (1997): Demokratie im supranationalen Raum. In: Antalovsky, Eugen; Melchior, Josef; Puntscher Riekman, Sonja (Hg.): Integration durch Demokratie. Marburg: Metropolis Verlag.
- Rittberger, Berthold; Schimmelfennig, Frank (2005): Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU. In: Holzinger, Katharina (Hg.) u.a.: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn: Schöningh.
- Sabathil, Gerhard; Joos, Klemens; Kessler, Bernd (2008): The European Commission: An Essential Guide to the Institution, the Procedures and the Policies. London: Kogan Page.
- Santer, Jacques (1995): Vortrag: Rede des Präsidenten der Europäischen Kommission vor dem Europäischen Parlament anlässlich der Investitur der neuen Kommission am 17.01.1995 in Straßburg. In: Bulletin der Europäi-

schen Union, Beilage 1/1995. Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

Sauer, Birgit (2003): Techniken des politikwissenschaftlichen Arbeitens.
<http://www.birgitsauer.org/2003WS/techniken/textanalyse1.pdf>.

Saxer, Ulrich (1998): System, Systemwandel und politische Kommunikation. In: Jarren, Otfried; Sarcinelli, Ulrich; Saxer, Ulrich (Hg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Wiesbaden: Opladen.

Scharpf, Fritz (1999): Regieren in Europa. Frankfurt/Main: Campus Verlag.

Schlesinger, Philip (1993): Wishful Thinking: Cultural Politics, Media and Collective Identities in Europe. In: Journal of Communication. Nr. 2.

Schlesinger, Philip; Kevin, Deirdre (2000): Can the European Union become a sphere of publics? In: Eriksen, Erik; Fossum, John: Democracy in the European Union. Integration through Deliberation. London: Routledge.

Schmidt, Manfred G. (1995): Wörterbuch zur Politik. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.

Schmitz, Uwe; Pfahl, Stefanie (1998): Die Legitimität von Institutionen. In: Pfahl, Stefanie (Hg.) u.a.: Institutionelle Herausforderungen im Neuen Europa. Legitimität, Wirkung und Anpassung. Wiesbaden: Opladen. S. 31.-57

Schubert, Klaus; Klein, Martina (2004): Das Politiklexikon. 3. aktual. Aufl. Bonn: Dietz.

Schulz, Winfried (1997): Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Stie, Elizabeth (2007): Assessing Democratic Legitimacy from a deliberative perspective. Recon Online working paper 2007/18.
http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2008/papers/wp08_06.xml (18.08.08).

Tanja, Loitz (2001): Europäische Öffentlichkeit dank Internet? Politische Öffentlichkeitsarbeit am Beispiel der Europäischen Kommission. LIT Verlag: Hamburg.

Tholoniati, Luc (2007): The European Commission: An Introduction. In: Fischer, Robert; Karrass, Anne; Kröger, Sandra (Hg.): Die europäische Kommission und die Zukunft der EU. Ideenfabrik zwischen europäischen Auftrag und nationalen Interessen. Opladen: Barbara Budrich

Tömmel, Ingeborg (2006): Das politische System der EU. München: Oldenbourg.

Verein für deutsche Sprache: Sprache der Kommunikationspolitik der EU Institutionen.

http://vds-ev.de/presse/pressemitteilungen/archiv/2006_10_04.php (12.08.08).

Weber, Max (2006): Wirtschaft und Gesellschaft. Paderborn: Voltmedia.

Wessels, Wolfgang (2008): Das politische System der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Zürn, Michael (2003): Global Governance in der Legitimationskrise? In: Offe, Claus (Hg.): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt/Main: Campus Verlag.

Dokumente

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: Charta der Grundrechte der Europäischen Union. (2000/C 364/01).

De Clerq-Gruppe-Dok. (1993): Überlegungen zur Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Bericht der Expertengruppe unter Vorsitz von Herrn Willy De Clerq. Mitglied des Europäischen Parlaments, an die EG-Kommission. März 1993. Veröffentlicht in Brüssel am 31.03.1993.

Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union 2005 . Abgerufen unter: http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2005_VOL4/DE/nmc-titleN17942/nmc-chapterN1797B/articles/index.html#NEW559388 (18.08.08)

Eurobarometer (2004): Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Nr. 62 Frühjahr 2004. hg. von der Europäischen Kommission.

Eurobarometer (2005a): Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Nr. 63 Frühjahr 2005. hg. von der Europäischen Kommission.

Eurobarometer (2005b): Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Nr. 64 Herbst 2005. hg. von der Europäischen Kommission.

Eurobarometer (2005c): Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Nr.64 Nationaler Bericht Österreich. hg. von der Europäischen Kommission.

Eurobarometer (2006): Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Flash Eurobarometer 189b 2006. hg. von der Europäischen Kommission.

Eurobarometer (2007): Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Nr. 68 Frühjahr 2007. Nationaler Bericht Österreich. hg. von der Europäischen Kommission.

Europäisches Palament: Toussaint Report; PE A 2276/87: 10-11

Europäisches Parlament: Leitfaden Kommunikationspolitik. Abgerufen unter: http://www.europarl.europa.eu/facts/4_16_7_de.htm (18.08.08)

Europäisches Parlament (2001): Arbeitsdokument Nr. 2 über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Hinblick auf den Aufbau Europas, PE 304.278.

Europäische Parlament (2004): Europawahl 2004. Ergebnisse. Abgerufen unter: http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/de/results1306/turnout_ep/graphical.htm (18.08.08)

Europäische Kommission (1994): Die Informations- und Kommunikationspolitik der Kommission: Ein neues Konzept. In: Europäische Kommission (Hg.): Information, Kommunikation, Transparenz. Sammlung der von der Europäischen Kommission verabschiedeten Dokumente der Jahre 1993 und 1994 über die Informationspolitik. Luxemburg 1994.

Europäische Kommission (1994a): Mitteilung der Kommission an die Haushaltsbehörde. Rechtsgrundlagen und Höchstbeträge. SEK (1994) 1106 endgültig.

Europäische Kommission (1996): Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Union 1995. Brüssel/Luxemburg.

Europäische Kommission (1997): Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Union 1996. Brüssel/Luxemburg.

Europäische Kommission (1998): Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Union 1997. Brüssel/Luxemburg.

Europäische Kommission (1999): Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Union 1998. Brüssel/Luxemburg.

Europäische Kommission (2000): Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Union 1999. Brüssel/Luxemburg.

Europäische Kommission (2001): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2000. Brüssel/Luxemburg.

Europäische Kommission (2002): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2001. Brüssel/Luxemburg.

Europäische Kommission (2003): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2002. Brüssel/Luxemburg.

Europäische Kommission (2004): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2003. Brüssel/Luxemburg.

Europäische Kommission (2005): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2004. Brüssel/Luxemburg.

Europäische Kommission (2006): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2005. Brüssel/Luxemburg.

- Europäische Kommission (2006a) Jahresbericht 2005 über die Beziehung zu den nationalen Parlamenten. SEK (2006) 350 endgültig.
- Europäische Kommission (2007): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2006. Brüssel/Luxemburg.
- Europäische Kommission (2008): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2007. Brüssel/Luxemburg.
- Europäische Kommission (2008a): Jahresbericht 2007 über die Beziehung zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten. KOM (2008) 237 endgültig.
- Europäische Kommission (2000): Strategische Ziele 2000 – 2005. Das Neue Europa gestalten. KOM (2000) 154 endgültig.
- Europäische Kommission (2001a): Einen neuen Rahmen für die Zusammenarbeit bei Maßnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationspolitik der Europäischen Union. KOM (2001) 354 endgültig.
- Europäische Kommission (2001b): Europäisches Regieren. KOM (2001) 428 endgültig.
- Europäische Kommission (2004a): Die Umsetzung der Informations- und Kommunikationsstrategie der Europäische Union. KOM (2004) 196 endgültig.
- Europäische Kommission (2004b): Beschluss der Kommission zur Schaffung des Rechtsrahmens für die Verwaltungspartnerschaften. C(2004) 4841.
- Europäische Kommission (2005a): Aktionsplan für eine bessere Kommunikationsarbeit über Europa. SEC (2005) 985 endgültig.
- Europäische Kommission (2005b): Der Beitrag der Kommission in der Zeit der Reflexion und danach: Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion. KOM (2005) 494 endgültig.
- Europäische Kommission (2005c): EURYDICE, Citizenship Education at School in Europe. Abgerufen unter:
http://www.refernet.org.cy/publications/Cedefop/Pdfs/Ced-Eyr/Citizenship_04EN.pdf (20.08.08).
- Europäische Kommission (2006a): Weißbuch Kommunikationspolitik. KOM (2006) 35 endgültig.
- Europäische Kommission (2006b): Informationsvermerk von Vizepräsidentin Wallström an die Kommission. Plan D. SEK (2006) 1553.
- Europäische Kommission (2006c): Jahresbericht 2005 über die Beziehung zu den nationalen Parlamenten. SEK (2006) 350 endg.

Europäische Kommission (2007a): Partnerschaft für die Kommunikation über Europa. KOM (2007) 568 endgültig.

Europäische Kommission (2007b): Governance Erklärung der Europäischen Kommission. Abgerufen unter:

http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance_statement_20070530_de.pdf (11.08.08)

Europäische Kommission (2007a): Vorschlag für eine Interinstitutionelle Vereinbarung. KOM(2007) 569.

Europäische Kommission (2007b): Das Internet als Medium für die Kommunikation über Europa – Die Bürger und Bürgerinnen einbeziehen. SEC(2007) 1742.

Europäische Kommission (2008a): Plan D – Eine erweiterte und intensivierete Diskussion über Europa. KOM (2008) 158.

Europäische Kommission (2008b): Jahresbericht 2007 über die Beziehung zu den nationalen Parlamenten. KOM (2008) 237

Rat der Europäischen Union (1999): Verordnung (EG) Nr. 1266/1999 des Rates zur Koordinierung der Hilfe für die beitrittswilligen Länder im Rahmen der Heranführungsstrategie und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3906/89. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. L 161/68.

Österreichisches Parlament: Österreichische Stellungnahmen zu EU Dokumenten.

Abzurufen unter: <http://www.parlament.gv.at/PG/STP/NR/V/XXII.shtml> (09.08.08)

Einheitliche Europäische Akte (1986, Amtsblatt Nr. L 169).

Vertrag über die Europäische Union (EUV) (1992/C 191/01).

Vertrag von Amsterdam (1997/ C 340/01).

Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (2001/C 80/01).

Vertrag über eine Verfassung für Europa (2004/C 310/01).

Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. (ABI 2007/C 306/01).

Internetquellen

Euractiv: Kommunikationspolitik der EU.

Abgerufen unter: <http://www.euractiv.com/de/meinung/kommunikationspolitik-eu/article-103663> (19.08.08).

Market – Marktforschung: Wer bestimmt die Politik in der EU. Mai 08/09. Abgerufen unter: http://www.market.at/news/index.php/action.view/entity.news_detail/key.373/ (02.06.08)

http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_de.htm (18.08.08)

http://europa.eu/scadplus/constitution/doublemajority_de.htm#NEW (18.08.08)

http://europa.eu/lisbon_treaty/index_de.htm (18.08.08)

<http://www.europarl.at/europarl/default.pxml?kap=190&lang=de&mod=> (18.08.08)

<http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm> (18.08.08)

http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/compendia/documents/results_csp2008.pdf

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Zahl der Rechtsetzungsvorschläge der Kommission	50
Abb. 2: Konsultationspapiere und Berichte.....	51
Abb. 3: Organisationsstruktur Generaldirektion Kommunikation 2008	54
Abb. 4: Haushaltsmittel für die KOM-Informationspolitik und deren Anteil am EG-Haushalt 1961 – 1991.	62
Abb.5 Haushaltsmittel für die KOM-Informationspolitik und deren Anteil am EG-Haushalt 1992 – 1996	70
Abb.6: Haushaltsmittel für KOM-Kommunikationspolitik, 2001 bis 2006	107
Abb.7: Beurteilung der EU Mitgliedschaft. Zeitraum: 1995 bis 2007.....	108
Abb.8: Beurteilung der Bevölkerung Österreichs über die Mitgliedschaft Österreichs bei der Europäischen Union.	109
Abb.9: Geschlechterverteilung.....	116
Abb.10: Altersverteilung	117
Abb.11: Parteizugehörigkeit.....	118
Abb. 12: Informationszuständigkeit.....	120
Abb. 13: Beurteilung der Informationsarbeit der österreichischen Regierung nach Parteizugehörigkeit. Informiert die österreichische Regierung ihre Bürger ausreichend über Vorgänge in der Europäischen Union?	122
Abb. 14: Eurobarometer 64. Beurteilung der EU Mitgliedschaft Österreichs.	124
Abb. 15: Wie die ÖsterreicherInnen ihr Wissen über die EU einschätzen.	124
Abb.16: Kreuztabelle. EU Einstellung in Verbindung mit dem Wissensstand über die EU	125
Abb. 17: Kreuztabelle. EU Einstellung in Verbindung mit der Anzahl besuchter Lehrveranstaltungen.....	126
Abb. 18: Welcher Bereich muss verändert werden?.....	129
Abb. 19: Verwaltungspartnerschaft sinnvoll?.....	130
Abb. 20: Würden folgende Initiativen helfen?	132

Anhang

- Fragebogen für Entscheidungsträger in Österreich
- Auflistung der Fragebogenadressaten

**"Die Effektivität der Kommunikationspolitik der Europäischen Union."
Fragebogen für Entscheidungsträger in Österreich.**

Fragenkatalog

Biographische Angaben

Geschlecht:

männlich

☐

weiblich

☐

Nationalität:

Österreich

☐

Andere

☐

Altersgruppe:

18-30 Jahre

☐

31-40 Jahre

☐

41-50 Jahre

☐

+ 51 Jahre

☐

Frage 1: Mit welcher Partei würden Sie sich am ehesten identifizieren?

1. SPÖ

☐

2. ÖVP

☐

3. GRÜNE

☐

4. FPÖ

☐

5. BZÖ

☐

6. KEINER

☐

Frage 2: Allgemein gesehen, ist die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union Ihrer Meinung nach eine...?

1. Gute Sache

☐

2. Schlechte Sache

☐

3. Weder noch

☐

4. Weiß nicht / k.a.	<input type="radio"/>
----------------------	-----------------------

Frage 3: Ist es für Sie persönlich oder beruflich wichtig über europäische Politik und Angelegenheiten informiert zu sein?

1. Ja	<input type="radio"/>
-------	-----------------------

2. Nein	<input type="radio"/>
---------	-----------------------

3. Weiß nicht / k.a.	<input type="radio"/>
----------------------	-----------------------

Frage 4: Sehen Sie sich in ihrer beruflichen Funktion als Bindeglied zwischen Bürger und Europäischer Union?

1. Ja	<input type="radio"/>
-------	-----------------------

2. Nein	<input type="radio"/>
---------	-----------------------

3. Weiß nicht / k.a.	<input type="radio"/>
----------------------	-----------------------

Frage 5: Wer sollte Ihrer Meinung nach für die Information der Bürger über die Europäische Union und ihre Wirkungsweise zuständig sein?

(Mehrfachantworten möglich)

1. Die nationale Regierung	<input type="checkbox"/>
----------------------------	--------------------------

2. Das nationale Parlament und die politischen Parteien	<input type="checkbox"/>
---	--------------------------

3. Das europäische Parlament	<input type="checkbox"/>
------------------------------	--------------------------

4. Die europäische Kommission	<input type="checkbox"/>
-------------------------------	--------------------------

5. Nichtregierungsorganisationen	<input type="checkbox"/>
----------------------------------	--------------------------

6. Medien	<input type="checkbox"/>
-----------	--------------------------

7. Sonstige	<input type="checkbox"/>
-------------	--------------------------

8. Weiß nicht / k.a.	<input type="checkbox"/>
----------------------	--------------------------

Frage 6: Sind Sie der Meinung, dass der österreichische Bürger ausreichend über die Vorgänge in der Europäischen Union informiert ist?

1. Ja	<input type="radio"/>
-------	-----------------------

2. Nein	<input type="radio"/>
---------	-----------------------

3. Weiß nicht / k.a.	<input type="radio"/>
----------------------	-----------------------

Frage 7 Sind Sie der Meinung dass die Regierung Österreichs ihre Bürger ausreichend über die Vorgänge in der Europäischen Union informiert?

1. Ja	<input type="radio"/>
2. Nein	<input type="radio"/>
3. Weiß nicht / k.a.	<input type="radio"/>

Frage 8: Besteht für Sie ein Zusammenhang zwischen der Einstellung seitens der österreichischen Bevölkerung gegenüber der Europäischen Union und dem Informationsstand der Bevölkerung bezüglich der Funktion und Wirkungsweise der Europäischen Union?

1. Ja	<input type="radio"/>
2. Nein	<input type="radio"/>
3. Weiß nicht / k.a.	<input type="radio"/>

Frage 9: Wenn Sie an die niedrige Wahlbeteiligung der letzten EP Wahl im Jahr 2004 denken. Was sind Ihrer Meinung nach die Gründe für die geringe Wahlbeteiligung der Österreichischen Bürger?

(Mehrfachantworten möglich)

1. Kein Vertrauen/Unzufriedenheit mit politischen Verfahren	<input type="checkbox"/>
2. Allgemeines Desinteresse an Politik	<input type="checkbox"/>
3. Keine Zeit	<input type="checkbox"/>
4. Nicht zu Hause/Urlaub	<input type="checkbox"/>
5. Wahl verändert nichts	<input type="checkbox"/>
6. Nicht interessiert an EU-Angelegenheiten	<input type="checkbox"/>
7. Unzufriedenheit mit der Institution Europäisches Parlament	<input type="checkbox"/>
8. Ablehnung der EU	<input type="checkbox"/>

Frage 10: Sehen Sie im Mangel an der Beteiligung seitens der Unionsbevölkerung zur Europäischen Union, ein demokratisches Defizit auf europäischer Ebene?

1. Ja	<input type="radio"/>
2. Nein	<input type="radio"/>
3. Weiß nicht / k.a.	<input type="radio"/>

Frage 11: Ihrer Einschätzung nach, wie viel Information über die Europäische Politik und Entscheidungen werden von den Medien in Österreich vermittelt (TV, Radio, Presse, Internet,...)?

1. Zu viel	<input type="radio"/>
------------	-----------------------

2. Zu wenig	<input type="radio"/>
3. Genau richtig	<input type="radio"/>
4. Weiß nicht / k.a.	<input type="radio"/>

Frage 12: Welche Ebene trägt Ihrer Meinung nach die Hauptverantwortung für das Funktionieren oder Scheitern der Europäischen Kommunikationspolitik.

1. Europäische Ebene	<input type="radio"/>
2. Nationalstaatliche Ebene	<input type="radio"/>
3. Beide Zusammen	<input type="radio"/>
4. Weiß nicht / k.a.	<input type="radio"/>

Frage 13: Sind Sie der Ansicht, dass die Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission effizient und erfolgreich ist?

1. Ja	<input type="radio"/>
2. Nein	<input type="radio"/>
3. Weiß nicht / k.a.	<input type="radio"/>

Frage 14: In welchem Bereich müsste Ihrer Meinung nach, vordergründig an einer Änderung der Europäischen Kommunikationspolitik gearbeitet werden?

1. Europäische Ebene	<input type="radio"/>
2. Nationalstaatliche Ebene	<input type="radio"/>
3. Zusammenarbeit zwischen EU Ebene und Nationalstaatlicher Ebene	<input type="radio"/>
4. Weder noch	<input type="radio"/>
5. Weiß nicht / k.a.	<input type="radio"/>

Frage 15: Die Europäische Kommission steigert kontinuierlich ihre Ausgaben und Aktivitäten im Bereich der Kommunikation zwischen Bürger und Union. Können Sie eine effektive Veränderung der Kommunikationsstrategie in den letzten Jahren feststellen?

1. Ja	<input type="radio"/>
2. Nein	<input type="radio"/>
3. Weiß nicht / k.a.	<input type="radio"/>

Frage 16: Ein neuer Kommunikationsansatz der Kommission sieht die Beschaffung und Aufbereitung von EU- Themen für die Bürger, in einer engeren Zusammenarbeit zwischen EU Institu-

tionen und nationalen wie auch regionalen Akteuren vor. Denken Sie dieser Ansatz ist sinnvoll?

- | | |
|--------------------------------------|-----------------------|
| 1. Ja | <input type="radio"/> |
| 2. Nein | <input type="radio"/> |
| 3. Nur in bestimmten Themenbereichen | <input type="radio"/> |
| 4. Weiß nicht / k.a. | <input type="radio"/> |

Frage 17: Wie sollte die Kommunikationspolitik der Europäischen Kommission Ihrer Meinung nach gestaltet sein?

- | | |
|---|-----------------------|
| 1. Einheitliche Kommunikationsstrategie für alle Mitgliedsstaaten | <input type="radio"/> |
| 2. Länderspezifische Kommunikationsstrategie | <input type="radio"/> |

Frage 18: Würden folgende Initiativen helfen, die Kommunikationsstrategie der Europäischen Union zu stärken:

- | | |
|--|----------------------|
| 1. Erweiterung der Internet Präsenz der EU Institutionen | <input type="text"/> |
| 2. Verstärkte Präsenz im TV durch Europaprogramme | <input type="text"/> |
| 3. Europäische Printmedien | <input type="text"/> |
| 4. Angebot von Schulungen in Öffentlichkeitsarbeit für Personen, die beruflich auf regionaler, nationaler oder EU – Ebene mit EU Themen zu tun haben | <input type="text"/> |
| 5. Verstärkte Einbindung Europäischer Themen in den Schullehrplan. | <input type="text"/> |

Frage 19: Gibt es abschließend Lösungsvorschläge oder Anmerkungen die Sie anführen wollen?

--

Adressaten

- Akademie der Wissenschaft
- Arbeiterkammer Österreich
- Bundesrat
- Österreichische EU Abgeordnete
- EU Kommissionsvertretung in Österreich
- EU Parlamentsvertretung in Österreich
- Euro Info Center Austria
- Europainformationsstellen
- Industrieellenvereinigung
- Institut für Donauraum und Mitteleuropa
- Landesdienststellen / Europaabteilung
- Europaforum Wien
- Landesregierungen der österreichischen Bundesländer
- Landwirtschaftskammer
- Medien (Standard, Kurier, die Presse, Kronen Zeitung, Falter)
- Ministerien
- Nationalrat
- NGOs (Attac, Global 2000, Caritas, Greenpeace)
- ÖGB
- Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
- Städte / EU Abteilungen (Linz, Wien, Graz)
- Universitäts- Professoren (ausgewählte Institute)
- Verbindungsbüros der österreichischen Länder in Brüssel
- Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche
- IHS
- Wirtschaftskammer

Lebenslauf

Name	Dominic Weiss
-------------	---------------

geboren am	26. Februar 1984
Geburtsort	Linz, Oberösterreich
Familienstand	ledig
Staatsbürgerschaft	Österreich

Schulbildung

1990-1994	Volksschule Kronstorf, OÖ
1994-2002	Bundesrealgymnasium Steyr, OÖ
2003-2008	Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien

Auslandsaufenthalt

Sept. 2006 – Juni 2007	Auslandsjahr im Rahmen des ERASMUS Programms an der Universität von Limerick/Irland
------------------------	---

Tätigkeiten

Juni-Juli 2007	Praktikum im Verbindungsbüro des Landes Oberösterreich in Brüssel
September 2008 -	Euroinformer des Europainformationsbüros des Landes Oberösterreich

Abstract

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich in ihrem Kern mit der Effektivitätsanalyse gegenwärtiger kommunikationspolitischer Maßnahmen der Europäischen Union. Basis für diese notwendige Analyse bietet ein Demokratiedefizit der Europäischen Union. Das sozio-psychologische Demokratiedefizit der Europäischen Union, welches das Desinteresse und die Ablehnung der Bevölkerung gegenüber der Europäischen Union als Schwerpunkt besitzt, wird in dieser Arbeit als Informations- und Kommunikationsdefizit erfasst. Ausgehend von dieser Annahme wird untersucht inwieweit die Europäische Kommission, das für Kommunikation innerhalb der Europäischen Union zuständige Organ, mithilfe effektiver Kommunikationspolitik einem Demokratiedefizit auf Europäischer Ebene entgegenwirken kann. Gegenwärtige Kommunikationsstrategien müssen in der Zusammenarbeit zwischen supranationaler und nationalstaatlicher Ebene betrachtet werden. Zu diesem Zweck ergänzt eine für diese Arbeit erhobene Umfrage die Untersuchung.

This thesis deals with the analysis of effectiveness of current political communication strategies. The main focus lies on the analysis of the European Commission's communication strategy. The need for this analysis is shaped by the so called "Democratic Deficit" of the European Union. It describes the lack of interest and the antipathy of the citizens to the European Union. This thesis identifies the democratic deficit as a communication deficit. The measures of the European Commission, as the main organ, accountable for information and communication are focal issues of this paper. As the communication strategy of the European Union can't be analysed without focusing on the national level, a specific, for this paper elevated public opinion poll supplements the analysis.